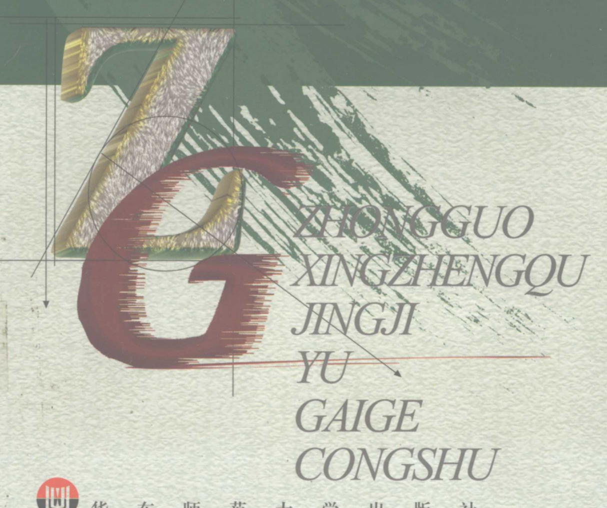
中国行政区经济与改革丛书

中外行政区划比较研究

刘君德 冯春萍 华林甫 范今朝



ECNUP 华东师范大学出版社

中国行政区经济与改革丛书

中国省区经济研究

从封闭走向开放 中国行政区经济透视

中外行政区划比较研究

企业扩张 ——理论研究及其对中国行政区经济问题的应用分析

中国城市社区发展研究


ISBN 7-5617-2881-6

9 787561 728819 >

C · 085 定价：23.00元



华东师范大学出版社

中外行政区划比较研究

刘君德　冯春萍
华林甫　范今朝　编　著

图书在版编目(CIP)数据

中外行政区划比较研究/刘君德、冯春萍、华林甫、范今朝编著.—上海：华东师范大学出版社，2002.5

(中国行政区经济与改革丛书/刘君德主编)

ISBN 7-5617-2881-6

Ⅰ.中… Ⅱ.①刘…②冯…③华…④范… Ⅲ.政区—划分—对比研究—中国、外国 Ⅳ.K928.2-03

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第012692号

中国行政区经济与改革丛书

中国行政区划比较研究

编　　著　刘君德　冯春萍　华林甫　范今朝
责任编辑　张哲永
责任校对　邱红穗
封面设计　黄惠敏
版式设计　蒋　克

出版发行　华东师范大学出版社
　　　　　市场部　电话 021-62865537
　　　　　　　　　传真 021-62860410
http://www.ecnupress.com.cn
社　　址　上海市中山北路3663号
　　　　　邮编 200062

印刷者　上海新文印刷厂
开　本　890×1240　32开
印　张　15.25
字　数　439千字
版　次　2002年5月第一版
印　次　2002年5月第一次
印　数　3100
书　号　ISBN 7-5617-2881-6/C.085
定　价　23.00元

出版人　朱杰人

(如发现本版图书有印订质量问题，请寄回本社市场部调换或电话021-62865537联系)

序

“中国行政区经济与改革丛书”是我与我的学生们十数年科研实践心血的结晶。

我是从1983年介入中国行政区划问题研究的。那时我担任了中国科学院南方山区综合科学考察队第三分队队长，在安徽省皖南山区、浙江省西部和南部山区以及福建省闽江流域开展亚热带山区的综合科学考察工作。在皖南贵池县考察时，一次偶然的机会使我对行政区划问题发生了兴趣。我与几位同志曾就贵池县行政区划体制问题向当时的中央领导写信反映情况，出乎意料之外的是只过了十余天时间，华东师范大学党委就转来有关领导的批示，肯定了我反映的意见，这件事给了我莫大的鼓舞，也是我下决心从事行政区划问题研究的一个重要因素。

1990年经国家民政部批准，在华东师范大学成立了中国行政区划研究中心。这是目前中国唯一的专门从事行政区划问题研究的机构。我作为“中心”的主任，在民政部关怀与指导下，在华东师范大学党政有关部门支持下，十多年来，先后与我的学生们承担了40余项与行政区划相关的课题。这些课题主要有“浦东新区行政区划研究”、“江苏省苏、锡、常地区行政区划改革研究”、“江苏省‘三泰’地区行政区划调整研究”、“海南省设市预测与规划”、“社会主义市场经济条件下城市行政区与经济区关系综合研究”、“浦东新区行政区—社区体系”、“浦东新区城区街道区划调查”、“城市社区的行政分割及其整合”、“我国国民经济分级调控空间组织模式可行性方案研究”、“大城市城乡结合部行政管理体制改革”、“中国大都市公共行政组织与管理模式研究”、“上海创建国际大都市的行政区划改革研究”、“面向21世纪的上海城市管理”、“浦东新区建制镇区划调整方案与实施政

策研究”、“上海市南汇县乡镇区划调整与改革”等。上述研究成果，大多直接进入政府决策。其中“江苏省苏、锡、常地区行政区划改革研究”获国家教委首届人文社会科学优秀成果一等奖；“上海行政区划改革和浦东新区建制镇区划调整及调整后发展战略研究”获上海市第四届决策咨询建议一等奖。

与此同时，我还参加了民政部组织的“全国设市预测与规划”和各省(区)设市预测与规划的系列成果评审，以及山东、江苏、广西、广东、湖北、安徽、新疆、贵州等省(区)有关城市发展和设市规划的考察活动，掌握了大量资料和有关情况。这些实践活动使我深深体会到中国行政区划研究的重要性和紧迫性，解决区划问题的艰巨性以及行政区划问题自身的敏感性。同时认识到，中国现阶段由于行政区划对区域经济的刚性约束所形成的“行政区经济”与城市化进程中出现的“市制”问题的研究就显得更加紧迫，它应作为“中心”的重点研究领域。

中国行政区划研究中心成立之后，我们以主要精力从事中国行政区划问题的研究。十多年来，我们的成绩主要体现在三个方面：一是完成了一批有分量的研究成果，为中央主管部门和地方政府的行政区划改革提供了决策依据。二是理论研究方面有所突破，集中表现为：根据中国国情，提出了“行政区经济”理论概念与框架内容，并进行了较深入的分析研究，提出了“行政社区”的概念和构建城市“行政区—社区体系”的理论思维，并在城市社区建设的实践中得到应用。三是在科研实践中培养了一批具有跨学科特点的高级人才，包括硕士、博士和博士后，他(她)们都在各自的岗位上发挥了作用。正是这些年轻学者们的论文成果为“中国行政区经济与改革丛书”的写作提供了基础条件。

“中国行政区经济与改革丛书”是我国首部以“行政区经济”冠名、具有跨学科(行政学、区域经济学、区域社会学、区域管理学、区域人文地理学、企业经济学等)的意义特点，并力求符合中国国情、理论与实证结合的区域经济与管理及行政区划丛书。它以华东师范大学出版社的五本著作——《从封闭走向开放：中国行政区经济透视》、《企业扩张——理论研究及其对中国行政区经济问题的应用分析》、

《中国省区经济研究》、《中国城市社区发展研究》、《中外行政区划比较研究》——为主体，包括东南大学出版社的《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》，复旦大学出版社出版、上海市哲学社会科学第一批博士文库丛书之一《中国行政区与经济区关系及其整合》和第二批博士文库丛书《国民经济区域调控——中心城市调控模式》，由中国环境科学出版社于1995年出版的《中国行政区经济与行政区划研究》，由华东师范大学出版社于1996年出版的《中国行政区划的理论与实践》，由科学出版社于1999年出版的《中国政区地理》，即将由东南大学出版社出版的《国外大都市区治理模式研究》和《大都市郊区的住区建设与组织——以上海为例》，以及将由湖南人民出版社出版的《中国政区通名改革研究》等在内，共14本著作，约320万字，它构成了中国行政区经济和行政区划管理研究的较完整的体系。

这套丛书本应一起出版，由于作者进度不一，2000年先行出版了汪宇明同志的《中国省区经济研究》，其余4册本次一起出版。

在这套丛书中，提出了一系列创新观点。首先是关于行政区经济的论点。20世纪80年代末，我在安徽省多次召开的国土规划评审会上，指出了中国区域经济发展对行政区划体制因素的强烈影响，提出"行政—经济区"[①] 的概念。并指出："这种行政—经济区对推动我国社会主义生产力的发展起着主导作用。然而，正是这种行政—经济区，在地方分权体制下，使各级地方经济发展追求'大而全'或'小而全'，导致区域经济的封闭性特点，从而对整体经济发展带来消极影响。"1992年，在广州召开的全国首次沿海开放地带的行政区划研讨会上，进一步提出了"行政区经济"的概念，阐明了随着我国政治经济体制改革的推进，行政区政府的经济功能将逐步淡化的观点。但遗憾的是当时未形成系统的书面文字，因而这一理论思维未能及时发表。直至1993年《经济地理》杂志第一期发表了我与舒庆同志合写的《论行政区划、行政管理体制与区域经济发展战略》论文，对行

① 刘君德：《关于我国行政区划体制问题的初步探讨》，中国行政区划研究会编：《中国行政区划研究》，第45—61页。

政区经济的结构特征、淡化行政区的经济功能等问题进行了论述。

关于中国行政区经济的理论构架是由我的第一位博士生,现在国家环保局政策法规司工作的舒庆同志以博士论文形式完成的。这篇博士论文——《中国行政区经济与行政区划研究》得到吴传钧院士、李春芬教授、严重敏教授等老一辈地理学家和胡序威、胡兆量、崔功豪等经济地理学家的赞赏与认同。作者对行政区经济概念进行了科学的界定,对中国行政区经济产生的历史背景,形成发展过程,行政区经济的结构特征,运行机制、运行的区域差异以及如何突破行政区经济,使区域经济由无序走向有序等理论与实践问题进行了较全面系统的分析,构建了中国新型的行政区划体制。20世纪90年代后期,中国市场经济有了新的发展,作者根据新的形势对中国的行政区经济现象有了新的认识,突出了行政区经济的过渡性,增加了行政区经济发展趋势内容的分析,对如何从封闭走向开放,塑造有中国特色的区域经济新格局等问题补充了较多内容。在本套丛书中定名为《从封闭走向开放:中国行政区经济透视》。周克瑜同志对该书的部分内容进行了充实,特别是关于中国行政区与经济区关系及其整合的理论分析是他的博士论文中的精华部分,也是对行政区经济理论内容的重要补充。

《中国省区经济研究》是汪宇明同志的博士论文。如果说《从封闭走向开放:中国行政区经济透视》是一本理论著作,那么本书则是行政区经济理论与实践结合的省级行政区经济著作。在中国政体结构中省区居于承上启下的枢纽地位,省区经济的协调发展是中国经济持续健康发展的基础。以往有关中国省区经济的研究大多从地区经济的角度切入,并未回答如何适应市场经济体制,发展各具特色的省区经济问题。本书作者收集了大量资料,以"行政区经济"理论为主线,以20世纪90年代以来中国省区经济运行的绩效为内容,对省区经济问题进行了较全面深入的研究,探讨了如何突破省级行政区划形成的无形区域"篱笆",在向市场经济转型与经济一体化过程中发展各具特色的省区经济的政策途径。作者强调了制度因素对省区经济发展的影响,指出"人为制度因素的影响加剧了当代中国区域经济发展的不平衡","中国省区既是经济区位,又是地方利益的综合

体，省区利益成为地方政府、企业与居民‘地方观念’的凝集点，它们之间的行为互动机制构成省区经济发展的基本动力，推动省区经济发展”。作者还运用定量分析方法对中国省区经济发展的变动趋势和经济增长实际差异进行了分析，揭示了中国省区经济发展的新特点、新变化，并针对存在的问题提出了发展各具特色的省区经济的调控目标，以及实现这一目标的政策措施，对指导和协调中国省区经济的发展是有一定决策参考价值的。

王德忠同志的《企业扩张——理论研究及其对中国行政区经济问题的应用分析》，是从企业性质与扩张的角度对中国行政区经济的特征、形成机制和突破行政区经济的企业改革思路进行的全面而深入的剖析。在该书的上篇理论部分，作者提出了许多新的概念，如企业场、扩张成本、行政成本、企业群扩张潜能等。特别是企业场和扩张成本概念以及对企业组织扩张机制、扩张方式、扩张中的企业空间组合等的详细解释，具有一定理论价值。在下篇的应用分析中，在较详细地分析传统体制下和体制转轨时期的区域经济运行规律之后，对企业突破行政区经济格局的改革模式与思路进行了探讨。应当说，从企业组织扩张角度研究中国的区域经济、特别是行政区经济问题是一个重要创新。本书还有另外两个重要特征：一是注重定量方法的运用，不仅给企业区位等传统理论以尽可能的量化表述，而且构建了许多定量分析模型，如扩张成本的测算方法，企业群扩张潜能和企业空间产需指数模型等；二是尝试将经济学、管理学、行政学、数学、物理学，特别是制度经济学和新古典经济学的理论方法进行有机的结合。这一尝试，有助于对问题的多角度分析和深入理解。

以上三本书反映了在中国国情与政体下，在现阶段体制转轨时期，中国行政区划体制对区域经济、企业的规模经济扩张的刚性约束，从而形成了具有过渡性特征的中国行政区经济的理论体系。实际上在现行体制下，行政区划不仅对经济产生明显的影响，而且对中国社会的发展，对文化、教育等各个领域，对城市体系、都市区发展，对城市规划、建设、管理都产生深刻影响。本套丛书第四册《中国城市社区发展研究》即是在全面论述城市社区发展的基础上，从行政区划与城市社会发展关系的角度，提出了建立具有中国特色的城市“行

政区—社区”这一新的概念与理论模式。应当说这也是中国行政区划研究中心成立后，近几年广泛参与城市社区研究的一个重要理论与实践成果。早在1994年一次偶然的机会，我参加了上海浦东新区社会发展局组织的“浦东新区现代化城市社区管理模式研究”课题论证会，这是我首次接触城市社区问题。在这次论证会上，从行政区与社区的关系出发，提出了将城市社区分为行政社区和非行政社区（自然社区）两大类的设想，同时提出了根据中国国情，构建城市行政区—社区体系的观点。紧接着，根据这一理论思维对浦东新区的行政区—社区体系问题进行了较深入的研究。[①] 正是在这一思想和背景下，程玉申同志选择城市行政区—社区模式问题进行了系统的研究，完成了他的博士论文。经过修改充实，本次出版定名为《中国城市社区发展研究》。

近几年来，城市社区建设引起党和政府的高度重视。全国许多大、中城市，尤其是经济发达地区的城市，都纷纷把社区建设作为城市工作的重点内容之一，许多城市开展了轰轰烈烈的文明社区创建活动，对推进城市两个文明建设起了重要作用。1999年国家民政部选定全国21个城市的26个城区作为社区建设实验区。可见，在这一背景下将《中国城市社区发展研究》纳入本丛书之中并尽快出版具有重要理论与实践意义。以往的社区研究基本都是社会学界参与的，该书与一般已出版的社区方面的著作显著不同点有两个方面：一是作者十分重视国内外城市社区研究评述，这部分是在充分收集了大量国内外文献资料的基础上写成的，内容相当充实；二是将行政区与社区结合起来进行研究，提出城市行政区—社区模式的概念与理论分析构架，并从中国国情出发，提出了改革与完善城市行政区—社区模式的基本思路。

《中外行政区划比较研究》，是我与冯春萍、华林甫、范今朝同志合作撰写的。原出版方案这部分由两本书组成，一本为《外国行政区划模式》，在冯春萍同志的博士论文基础上修改出版；另一本为《中国

① 该研究成果《上海浦东新区行政区—社区体系及其发展》，详细摘要刊登于《城乡建设》1995年第9、10两期。

行政区划的发展与改革》,由我负责完成。但由于本套丛书字数容量有限,决定将两册合为一册,定名为《中外行政区划比较研究》。这样安排还避免了与其他已出版的同类书籍的重复,使内容更具特色,重点更加突出。该书内容由三部分组成,上篇是外国行政区划模式的系统介绍,由冯春萍同志独立完成。这是迄今为止,我国较为详尽的外国行政区划系统研究的成果,读者可以较全面地了解国外典型国家的行政区划体制模式,从中可以获得许多启迪。中篇与下篇由我和华林甫、范今朝共同完成。中篇专门论述中国行政区划模式的演变过程与发展特点。该篇字数虽不太长,但规律性较强,某些史料是作者最新研究的成果。特别是将中国大陆与港、澳、台地区的行政区划体制模式分别专章介绍论述,脉络更为清楚,读者可以更清晰地了解当今中国在不同社会制度下不同的行政区划模式。其中对台湾地区行政区划的介绍是作者在1999年2月和2000年12月至2001年1月两次访问台湾时收集大量有关资料的基础上写成的,是目前大陆学者对台湾地区行政区划体制研究的较新成果。下篇对中外行政区划模式比较是该册的一个难点,侧重对中外行政区划的功能、层次与幅度、名称等问题进行对比分析研究,同时分别对地域型和城市型两类政区进行了中外对比,读者可以了解中国与外国行政区划体制的方方面面的异同,在此基础上对如何借鉴国际经验,改革我国目前某些不合理的行政区划体制问题进行了论述,提出了21世纪中国行政区划体制改革方向性的意见。

本套丛书得以顺利编写、出版,首先要感谢华东师范大学出版社的领导和编辑以及校社科办许红珍同志,没有他们的支持,本丛书是难以出版的。同时要感谢出版社的各有关责任编辑,他们对丛书结构、内容以及若干论点、文字都进行了认真的编审把关,提出了许多修改意见,付出了辛勤的劳动。第三,要感谢本丛书的作者,他们为本丛书的写作、出版花费了不少心血;"中心"的几位同志和我的学生们也不同程度提供了帮助。本丛书的出版是师生们共同努力的结果。这里,我还要特别感谢台湾朋友林唯圣先生,我在台湾访问时他给了我不少帮助,回到大陆后,仍不断给我寄来许多台湾地区行政区划的资料,这是我完成有关台湾地区行政区划写作的基础和重要条

件。

应当指出,行政区划涉及政治学、经济学、行政管理学、社会学、地理学、城市科学、历史学等各个领域,是一个十分复杂而敏感的综合性、高层次理论和实践课题。中国作为一个文明古国和大国,是世界上行政区划内容最丰富的国家,与世界各国相比,中国行政区划是最具有现实意义、应用性很强的研究领域。中国行政区经济和行政区划改革是一项开拓性的研究成果,同时也是探索性的研究成果。我们目前的研究无论从广度和深度上看都还不够,都还要继续努力,特别是由于时间和篇幅关系,我们所做的大量工作和某些最新资料未能在丛书中得到全面反映。丛书中的一些有关中国行政区划体制改革的设想也会有不同看法,许多观点与思路有待理论分析的进一步深化和实践的进一步检验,其中也肯定有不足之处,恳请同仁和广大读者批评指正。我们希望通过讨论,有助于解决中国行政区划体制发展中的问题和矛盾,为推进中国经济社会的发展和现代化建设及行政区划体制改革作出贡献。

华东师范大学中国行政区划研究中心

主任、博士生导师　刘君德

1999 年 10 月一稿

2002 年 2 月 23 日改定

目　　录

中篇　中国行政区划的历史演变和当代特征

下篇　中外行政区划比较

绪　　论

行政区划是国家的一项大政,它关系一个国家的政权建设、民族团结、经济社会发展、资源的合理开发利用、环境整治、行政管理效率以及人民生活的方方面面。世界各国“国体”、“政体”不同,历史文化背景各异,行政区域的结构和功能存在较大差异。中国是世界上行政区划史最丰富的国家,1949年之后,行政区划体制不断变化、改革,形成新的格局,基本适应了我国经济社会发展和政权建设的需要。但同时存在许多不适应的地方,在转型时期,行政区划对地方政治、经济、社会发展的影响表现更为明显。在新的世纪,借鉴国际经验,改革和完善我国的行政区划体制是一项重要任务。在这一大背景下,加强中外行政区划体制的比较研究具有十分重要的理论和实践意义。

一、立论基础

一般认为,行政区划是国家对行政区域的划分,即根据国家政治统治和行政管理的需要,遵循有关的法律规定,充分考虑经济联系、地理条件、民族分布、历史传统、风俗习惯、地区差异和人口密度等客观因素,实行行政区域的分级划分,将国家的国土划分为若干层次、大小不同的行政区域系统,并在各个区域设置相应的地方国家权力机关和行政机关,建立政府公共管理网络,为社会生活和社会交往明确空间定位。行政区划是一个国家权力再分配的一种主要形式,也是国家统治集团意志及政治、经济、军事、民族、习俗等各种要素在地域空间上的客观反映。[①] 实质上,可以一句话来概括其内涵,即行政

① 靳尔刚、张文范主编:《行政区划与地名管理》,第4—5页,中国社会出版社1996年版。

区划是国家权力的空间或者地域的分割和配置。国家权力有多种，举其大者，可分为对外和对内。对外的权力一般由中央独享，进行地域分配的权力主要是对内的权力。其中政治统治和军事指挥的权力也多由中央行使，故进行地域分配的对内的权力主要是涉及社会、经济和环境等的日常管理活动，即各级政区的权力相对国家的主权而言都是不完全的。按照西方的三权分立之说，国家的权力可分为立法、司法和行政三种。三者实际上都可以进行地域的分配，但一般而言，多数国家都以行政区划为基础，且两者乃至三者的管辖范围甚至管理机构都是重合的。同时，与各级行政区划所对应的各级地方政府在日常的管理活动中是最活跃也是最直接的。因此，在一般的研究中，对行政区划的研究主要针对行政权力的分配，即各级政区的地方政府及其职能、构成和管治方式，而不再专门涉及立法权和司法权的行使。我们在本书所进行的研究中，也取这种理解和视角。

行政区划是一个国家权力体系的安排，是一个综合性的整体概念，具体包括三个内容：行政区域、行政单位和行政建制。行政区域是行政区的范围，任何一级行政区必须拥有一定规模的区域范围和一定数量的人口，作为行政区域的地域空间要素，其范围应是明确的，具有封闭的法定界限。所以，对行政区域的研究重点侧重于划分行政区域的原则、方法和法律依据，行政区域与土地面积、人口、经济、自然、社会、民族和文化等诸要素之间的关系，行政区域调整的原因与依据，行政中心的选择等。行政单位是国家按一定的“行政区域”设置的政府机构，地方行政单位之间存在着上下级的隶属关系，不同的行政区划等级有不同的行政地位，享有不同的行政权力。各级行政区都有一个行政中心，设有相应的立法、行政、司法机关。对行政单位研究的重点是行政单位的等级划分及其演变，行政单位之间的隶属关系，行政单位的层次与幅度的关系，不同层次行政单位的职能及其关系等。行政建制是国家的结构单位，一个国家的行政建制通常由多种类型组成，但设置的合理与否，直接关系到国家的管理是否有效，并进而影响到政局的稳定和社会经济的发展。其研究的主要内容包括行政建制的形成、发展及其演变规律，地方行政建制的类型、名称及其特征，行政建制与国家结构及管理的关系等。由此可

见，行政区域、行政单位、行政建制三者虽有区别，但彼此之间紧密结合，构成了国家权力的分配格局和结构体系。因此，要研究各国的行政区划，必须从这三方面着手进行。本书的研究亦取这种综合的方法。

二、国外对行政区划的研究及其特点

世界上共有200余个独立的国家和地区，除了极少数国家因地狭人少外，几乎所有的国家都将本国分级划分成若干区域，并相应建立各级行政机关，依法实施行政管理。由于各国政体不同，国情各异，因而形成了多种行政区划体制和模式。在国外，对行政区划的研究大多见诸于政治地理学、区域政治学、行政管理学等相关学科的研究之中。综观战后西方国家对行政区划的研究，具有以下两个鲜明的特点。

（一）西方各国对城市型政区的研究投入了极大的热忱

第二次世界大战之后，城市化的飞速发展导致了城市区域、城市建制和城市行政管理的日新月异，为适应形势，西方国家都对城市化地区的行政区划进行了广泛的多角度的研究和实践。20世纪50—70年代是大都市区政府发展的鼎盛时期，从英国的大伦敦议会、法国的城市共同体、一直到加拿大的大都市区政府，各种不同类型的大都市区政府层出不穷，因此成为许多学者研究的热门课题。(1)英国对此研究得较早，William Robsen在20世纪40年代就提出了在都市区建立统一政府的思想，并对此进行了具体的研究。50年代末，英国政府成立了专门的皇家调查委员会，负责调查大伦敦地区的地方政府，并在1964年以一个全新体制的大伦敦议会替代了已过时的伦敦郡议会，开启了在城市化地区建立统一的大都市区政府的先河。(2)美国的做法别具一格。二战以后，美国的城市人口大量流出市中心，随之而来的是在大城市的周围仓促建立了许多新的行政单位，产生了许多新的服务需求，如机场、污水处理、运输系统和高速公路等，需要在多个相邻政府间进行广泛的协商。而传统的市政服务仍是按

照19世纪城市自治模式所建立的一般服务供应区提供的，显然落后于时代的发展。1961年Robert C. Woods的《1400个政府机构：纽约都市区的政治组织》和Robert G. Smis的《公共当局：特区与地方政府》，指出了美国当时存在的庞大的地方政府是造成都市化地区矛盾丛生和管理效率低下的主要根源之一，建议在都市区成立政府组织。而后，美国政府颁布了有关政策和法令，许多地方闻风而动，组成了大都市区的政府组织，并建立了许多能够跨越不同行政区的特区政府，完全摆脱了旧城市所体现的那种"一般服务"供应区的体系，在城市化地区建立起复杂的"政府机构网络"。(3)20世纪70年代后，一些主要的西方国家出现民主和多元化的趋势，公共参与的思想被居民广泛接受，由居民自愿成立的社区组织纷纷涌现，出现了"自下而上"的社区规划(Community Planning)。甘斯、费谢尔、斯塔塞等人经过研究后得出结论认为，当代城市中确实存在着具有地域范围的社区。社区发现论、重塑社区精神、培育社区意识、推动城市社区持续发展等理论与实践成为新的研究热点，并取得了相当大的成功。(4)20世纪80年代是大都市区政府由盛而衰的转折时期。英美等国的一些学者针对大都市区政府存在的问题和缺陷提出质疑，结果使大都市区政府普遍出现政府职能减少、机构削弱的衰退现象，英国政府甚至取消了大伦敦议会和6个大都市区政府的建制。其理论依据源于美国的公共经济学派和公共选择理论，代表人物有布坎南、图洛克、曼库尔、丹尼斯等，影响遍及整个西方世界。公共选择理论对政府作出一种悲观的结论，对政府扩大干预持否定态度，并把摆脱困境的出路放在规则的变革和制度的重新安排上。所以20世纪80年代以来，西方国家的行政改革的核心就是克服政府职能膨胀后出现的各种问题和矛盾，重新界定政府的职能，理顺政府与市场的关系，并在实践中引入市场机制。(5)值得注意的是进入90年代后，西方国家大都市区政府的行政区划问题又一次引起重视。加拿大大温哥华地区在1990—1994年制定的面向2021年区域发展战略，再次强调了以温哥华市为核心的多中心城市政府体系，充分反映了大都市区整体发展的观点。德国统一后，首都柏林即与临近的勃兰登堡州达成共识，建立一个州际的联合空间规划署，负责整个地区和柏林大都市

区的发展方案。柏林大都市区政府的发展战略遵循的也是西方大都市区政府的普遍形式——多中心原则，目前这一方案正在紧锣密鼓地实施当中。理论上，美国的 Richard D. Bingham 等 20 多位专家教授共同编著的《美国地方政府的管理：实践中的公共行政》(1996)代表了美国行政管理学的最新发展趋势。虽然这是一本作为攻读公共行政管理硕士学位的教科书，但其中涉及不少美国各级行政区划的内容，尤其是关于都市地理区域的行政区划和行政管理问题。

（二）西方国家的行政区划研究大多与国家的国土整治开发和经济发展紧密结合

西方各国在战后的区域经济发展中，在解决大规模的资源开发、基础设施建设和地区发展失衡等问题的实践中，都对不合时宜的行政区划进行了调整。(1)比较典型的有法国青年地理学家让·弗朗索瓦·格拉维埃在其《巴黎和法国的荒漠》(1947)中第一次系统地阐述了首都巴黎与其他地区发展严重失衡的不正常状况，认为这一问题的根源为历史的偶然而非经济发展的必然，并且可通过合理的规划和协调来解决。格拉维埃的这一观点引起了各方的重视，在国内展开了一场广泛的争论，结果格拉维埃的观点被认为是揭示了法国长期以来地区经济发展不平衡的症结所在。法国政府很快采取了措施，设立了新的一级行政区——大区和多个中心城市及周边城市的合作组织——城市共同体，一改几个世纪来的行政区划过分细小的弊病，增加了外省区抗衡巴黎的实力；首都巴黎的行政区划调整也使其走上了城乡一体化的发展道路。(2)意大利战后行政区划改革的最明显的变化就是建立了区一级的行政机构。20 世纪 70 年代中期国家通过法律，把原来属于国家各部管辖的公共交通、农业、林业、社会工程、住宅建设、文化教育、环境保护等一系列职能移交给区政权机构，区政府成了制定和实施地区社会经济发展的决策者和参加者。区政府根据下级地方政府的建议制定本地区的发展计划和预算，上报中央政府。中央政府将其纳入国家计划和预算，经国会批准后下达拨款，并协调区政府的活动。区政府在地区开发和有效利用当地各种资源，提高生产力、收入和就业水平，克服地区经济发展中的各

类矛盾时作出了很大贡献。诚如意大利《经济世界》杂志所说:"区机构巧妙地选择自己的工业改革活动的手段……它们越来越多地填补过去由于国家机构不完善而出现的空白,不局限于对爆炸性危机形势进行干预,而是统筹考虑区内的全部经济发展问题。"(3)美国的田纳西河流域管理局和纽约港务局是为兴建大型的工程项目而成立的最知名的公共管理局,前者在行政上跨越7个州,后者地跨2个州。这些机构在协调州际发展中起到了积极的作用,一直被视为样板而为国内外所广泛仿效。(4)日本的行政区划发展更是烙上了国家不同时期经济发展的印迹。20世纪50年代是其确立地方自治制度的时期,目的在于调动地方积极性,以利于国家的经济恢复和发展。60年代,地方政府根据"全国综合开发计划",在地方上积极推行地域开发运动。70年代以后,又配合新的国土开发计划,提出建立"广域市町村圈"的设想。

西方国家对行政区划的研究重点放在城市型政区方面,其主要原因是因为在城市化较为普遍的发达国家中,城市型政区已日益增多,在基层政区中有取代传统的地域型政区、成为最主要的政区类型的趋势。而行政区划的发展和调整与经济建设相结合则是印证了行政区划必须适应经济发展需要的原则。此外,西方对行政区划的研究往往是多学科共同进行的,具有综合性和实用性,尤其对地方政府职能的研究十分深入,故此类论著较为多见。比较而言,就单一行政区划进行研究的论著则并不多见。另外,苏联和东欧国家对行政区划的研究有一定的广度和深度,Шигер. А. Г早在1957年就发表了《世界行政区划》一书,对各国的行政区划进行了介绍。苏联对国内的行政区划的研究大多与经济区划及地域生产综合体的研究结合在一起,这方面论著很多,也是苏联地理学的一个特色。其他东欧国家的研究模式与之一脉相承。

三、国内对国内外行政区划的研究及其不足

我国学者对中国行政区划以及世界一些主要国家行政区划的研究在20世纪80年代后有较大发展,比较有影响的有中国行政区划

研究会编的《中国行政区划研究》(1991)、陈嘉陵等《各国地方政府比较研究》(1991)、许崇德等《各国地方政府》(1993)、周定国等《世界行政区划图册》(1993年第一版,1999年修订二版)、浦善新等《中国行政区划概论》(1995)、刘君德主编《中国行政区划的理论与实践》(1996)和刘君德等合著《中国政区地理》(1999)等。不过,这些研究要么主要涉及中国的情况,要么涉及外国时侧重点在于行政区划的一个方面,即对地方政府机构的组织、结构、职能和管理方式进行比较研究。《世界行政区划图册》虽然有较为全面的各国一级政区等的区划资料,但无具体分析。刘君德等在《中国行政区划的理论与实践》中初步涉及了中外行政区划的比较研究,但当时也仅限于大都市区的行政区划组织和管理模式。因此,就总体来说,对国外行政区划进行综合研究以及进行中外行政区划的比较研究尚未全面开展,甚至可以说在国内还属于空白。所以,尝试探索研究的思路并初步建立一个研究框架,就具有较高的理论意义。同时,研究外国的行政区划并进行中外对比,还可以对我国行政区划的改革提供有益的借鉴和启迪。

四、模式确定与典型选取

对世界各国行政区划的研究,通常可以采用两种方式:第一种方式是专题研究,即按行政区划、行政单位和行政建制三方面分别比较各国的异同点;第二种是整体研究,即将各国行政区划的总体特征进行比较研究。两者比较,前者较为深入细致,但往往不能反映一国行政区划的全貌,故本文采取后一种方式,把一国的行政区划作为一个整体来加以综合分析,以求得出全面而完整的结论。

目前世界上大大小小近200个国家,由于各国面积、人口、位置等自然地理条件和历史文化传统以及政治体制等千差万别,其行政区划和各级地方政府管治方式也各具特色,难以尽述。因此,有必要归纳为若干模式并选取各种模式中的典型国家来进行论述和介绍。就行政区划的模式而言,可以从多种角度进行分类:就国家规模来说,有大国模式和小国模式;就国家位置不同来说,有大陆模式和海

岛模式;就社会制度来说,有资本主义模式和社会主义模式;就国家结构来说,又有联邦制模式和单一制模式;等等。但透过表象,我们可以发现,各国行政区划的基本模式主要受到两种因素的制约,即其各自的历史发展进程和政治体制选择:前者表现在有无殖民地历史或受到何种外来影响,对一国的行政区划特征起到间接的却是至关重要的控制作用;后者直接决定了各国行政区划的现状。从这一发生学和主导因素的观点出发,可以将当代世界各国的行政区划概括为三大模式,即英美模式、法德模式和苏联模式。目前世界上绝大多数国家的行政区划都可归入上述三类,即使有些国家相对保持了自己独特的发展历程,但或多或少都受到上述三种模式的影响,或者在外在形态上采用了上述模式的方式。

同样,鉴于国家数量太多,我们不可能逐一加以研究和介绍,因此,有必要选择各模式中的典型国家。为此,在选择时主要考虑以下几个原则:(1)具有影响力。所选国家在世界上具有重要地位,尤其对其他国家的行政区划具有重要影响,即属于原生型行政区划。(2)具有代表性。选定的国家具有不同的国家结构(联邦制、单一制)、不同的管理体制(中央集权、地方自治)、不同的民族构成(多民族、单一民族)、不同的发展历史(历史悠久的、历史短暂的;宗主国、殖民地国家)。(3)具有地域性。选定的国家地区分布不同(西欧、北美、东欧、南亚和东亚),并且邻近中国的酌情多选。

五、研究框架与基本内容

本书由5部分组成:主体包括三大部分,即上篇"外国行政区划模式及典型国家分析",中篇"中国行政区划的历史演变和当代特征",下篇"中外行政区划比较"。首尾则各有一个简短的"绪论"和"结语",前者说明全书的立论方法、研究框架和基本内容,后者论述"外国行政区划的发展趋势与中国行政区划的改革思路",构成本书比较严密的逻辑框架结构。

第一部分即上篇"外国行政区划模式及典型国家分析"(第一、二、三、四章)。第一章"世界各国行政区划的形成发展与基本模式",

对行政区划的起源与特征作了历史的回顾和全面的分析,分别就其起源与发展、层次与类型、法律依据以及主要影响因素等进行了系统的分析评价。在此基础上,归纳了行政区划的各种模式及其特征。从主导因素和发生学的角度出发,当代各国的行政区划主要可分为三大模式,即英美模式、法德模式和苏联模式。英美模式是在英国政治体制和文化传统的作用下形成的,以后随着英国殖民扩张而广泛传播。其主要特征就是自由放任,没有一个严格的划分方式,基层政区往往保留各地原有的划分方法和管治方式,故英美模式的国家其行政区划和管理体制呈现多样化特征。法德模式也可以称为大陆模式,实际上是在所谓大陆法系即罗马—日耳曼法系的基础上确立的,特点就是有一整套严格的法律规范和划分标准,等级体系明确,管治方式划一。该模式主要为欧洲大陆各国采用,并随着欧洲各国的殖民扩张和大陆法系的广泛传播而为世界上多数国家所采用,甚至对现代英美模式的国家也多有借鉴。苏联模式在形式上实际与法德模式并无二致,差别主要在于其社会主义的意识形态以及由此而形成的相对全面而严密的管治方式。目前这种模式中的许多国家都正在发生深刻的变化。

接着在第二、三、四章重点对目前世界上三种基本的行政区划模式进行国别的研究分析,研究的方法是将各个国家的行政区划作为一个整体,突出其发展演变的历史过程、演变规律,现行行政区划的特征以及当前改革发展的新动向。第二章是对英美模式典型国家的研究。选择了英国、美国、加拿大和印度 4 国进行介绍和分析。英国实行君主立宪政体,是一个特殊的单一制国家。其行政区划具有深远的历史渊源,自成一体,因地制宜,形式多样,富有地方自治的传统,影响广泛。但现代以来也逐渐借鉴欧洲大陆国家的划分方式,且首开西方国家大都市政府的先例。美国、加拿大和印度都是联邦制国家,且均深受英国近代行政区划传统的影响。但因三国国情不同,各自又有自身特点,差别也很明显。美国是世界上最典型的联邦制国家,各州拥有制定州宪法的权力,自己决定州以下的地方建制,联邦政府无权过问,因而形成地方政府数量庞大、行政建制五花八门、政区界线交错重叠、行政管理各自为政的特点。州以下的各种建制

没有严格的等级之分和隶属关系，特别区发展迅猛，体现出近代早期英国的地方管治特色。加拿大既受英国影响，又有法国背景，20世纪初叶方才建国，故行政区划相对美国而言较为规整，且存在魁北克的“特殊法语社会”现象，城市政区改革近年取得较大成绩。印度是一个文明古国，虽受到英国长期殖民统治，但仍在英国自由放任、分而治之的政策影响之下，自身传统得以保持，以联邦制的形式推行中央集权以维系国家的统一，并在基层采用富有特色的传统组织形式。第三章是对法德模式的研究。选择了法国、德国和日本、韩国4国进行介绍和分析。法国是西方国家中中央集权程度最高的国家，长期以来加强中央权力是其行政区划的主旨，全国的政区结构和管治方式整齐划一，地方政府体系稳定少变，弹性小，巴黎与外省地区发展严重失衡。但近来增加新的一级政区——大区，同时中央政府开始向地方放权。德国由于历史原因，战后确立了联邦制的国家结构，州享有部分国家权力，地方自治强大而务实，各级政区和地方政府划分明确、分工精细，具有很高的效率。日本和韩国古代的行政区划深受中国影响，近代则采取欧洲大陆国家的管治方式，形成东西合璧的特征，实际上是中表西里。日本是君主立宪的单一制国家，实行中央与地方相对分权的自治管理模式，行政区称为地方公共团体，这在东方国家中十分少见。行政区划层次少，幅度大，界限清晰，权责明确，依法行政，管理科学，行政区划的发展和调整与国家的经济发展紧密相联。韩国虽也采取地方自治的形式，但其“政府主导”的思想使地方自治的理念得不到应有的贯彻落实。政区层次多，稳定性差，纵向发达而横向薄弱，表明其行政区划正处于发展变化之中，尚未成熟。第四章是对苏联模式的研究。选择了（前）苏联、（现）俄罗斯和匈牙利等国家进行介绍和分析。苏联、东欧和其他一些亚、非国家选择了社会主义道路，各国行政区划均模仿苏联模式。这种模式在形式上实际与法德模式没有差别，但其社会主义的意识形态以及由此而形成的相对全面而严密的管治方式却是后者少见的，表现为中央的高度集权和政治运行的民主集中制。目前这种模式中的许多国家正在发生深刻的变化。俄罗斯现行的行政区划在很大程度上仍沿袭苏联形式，如层次较多，各级行政区之间存在上下级的隶属关系，并有多形

式、多层次的民族自治区域。不同之处在于国家实行“三权分立”原则,取消了原来的民主集中制原则,联邦成员单位增多,颁布了第一部地方自治法,经济利益的转换使权力从“条条”转向“块块”,地方分离倾向虽依然存在,但中央与地方关系在调整中走向缓和。匈牙利是东欧国家中改革最有成效的国家,早在20世纪60年代就开始探索不同于苏联的发展道路,在计划经济中引入市场经济的成分,80年代仿效西方国家地方政府分权的原则,进一步对行政区划和地方政府体制进行改革,大规模调整行政区划的结构,撤销区级建制,变三级制为二级制。90年代以来的新变化一是增设了8个地区,但不是地方政府机构,而是地方上的国家行政机构;二是地方政府都成为独立的自治体,但国家鼓励地方政府联合组成合作组织,共同解决大范围内的地方事务;三是中央与地方关系调整有序,分工明确,中央给地方财政以充分保障,地方配合中央,两者相得益彰,保证了各级政府的正常运转。

第二部分即中篇“中国行政区划的历史演变和当代特征”(第五、六、七、八、九、十章),对中国历代行政区划的演变过程和当代行政区划的基本特征进行了介绍和分析,力求简明扼要。第五章介绍中国历代行政区划的演变过程和基本规律。将中国从先秦行政区划的萌芽时期至中华人民共和国成立止的整个古代行政区划的独立发展过程和近代行政区划在外来影响下的嬗变过程作了概括的介绍,并总结出若干规律。某些史料(如隋唐政区沿革、乾隆时期的政区统计等)是作者最新研究的成果。第六章至第八章分别对中国大陆当代的地域型、城市型和民族型政区进行了较详细的介绍和论述。分析中国大陆当代行政区划的主要类型和基本特征,着重说明建国后在苏联模式的影响下中国大陆行政区划的形成以及改革开放以来的新变化,具体归纳了政区的主要类型和特征。第九、十章专门对中国香港、澳门和台湾地区行政区划的形成和发展作了较为深入的研究和全面的介绍,以弥补此前大陆对港、澳和台湾地区行政区划研究较少的缺漏。特别是台湾行政区划的介绍是作者两次访台期间收集大量新资料,进行实际考察基础上写成的,是多年来大陆学者对台湾行政区划问题研究的最新成果。

第三部分即下篇“中外行政区划模式比较”(第十一、十二、十三、十四、十五章),分别就行政区划的功能、层次与幅度、普通型政区、特殊类型政区以及政区名称等方面进行了比较研究,基本涵盖了行政区划的各个方面。

在结语部分主要论述外国行政区划的发展趋势与中国行政区划的改革思路。关于外国行政区划的发展趋势是在对各国行政区划个案研究分析的基础上进行的归纳总结,找出共性和差别,着重对国外行政区划发展和改革的总体趋势、城市型政区改革的经验和模式、政府职能的转变三方面进行了总结,以期对我国的行政区划改革提供可资借鉴的经验。关于中国行政区划的改革思路是着重对中国大陆政区的层级和幅度、城市型政区制度、政区通名以及政区的法制建设问题提出了改革的方向。

最后,根据掌握的资料,将世界各国的行政区划基本情况汇总成表,列作附录。内容包括国名、面积、人口、层级、一级政区数目等,以期更能清晰地了解行政区划各种模式的影响和分布,并对书中未能论述和介绍的其他国家作一补充。

上　篇

外国行政区划模式及典型国家分析



第一章

世界各国行政区划的形成发展与基本模式

一、各国行政区划的形成发展及影响因素

自有国家开始，便有了按地缘关系进行分区分级的区域划分。对于行政区划，中外学者从不同的学科角度有着不同的解释。国外学者将行政区划空间结构的演化分为六个阶段：第一阶段，该地区尚未被发现，当然就没有行政区划。第二阶段，已被发现，但无人居住，有些边界已在地图上标出，以示对该地区的拥有权。第三阶段，部分地区有人居住，其居住部分被分割成更小的行政区。第四阶段，有两种类型：一种是居住区向外扩张，这时便有新的地区被界定；另一种是居住区人口密度增大，原有的行政区随之被进一步划分成更小的行政区。第五阶段，也有两种类型：一种是居住区人口增长，为发挥经济规模优势而将几个小的行政区合并为一；另一种是随着交通、通讯系统的革新，行政区的服务质量日益集中化和标准化。第六阶段，随着价值、人口密度和布局结构等方面的变化，区域演化成多种多样功能的综合体。[①] 可见，行政区划作为国家机器和上层建筑的反映，经历了从无到有的过程。从雅典民主共和国的自治区和古埃及村社组成的州到今天丰富多彩的行政区类型，行政区划无论其外表还是内涵都已发生了巨大的变化，但按地区分级划分其国民这一本质特性始终没变。

（一）行政区划的起源、形成和发展

纵观人类社会的发展历史，行政区的起源可以上溯到原始社会

① 舒庆：《中国行政区经济与行政区划研究》，第138页，中国环境出版社1995年版。

向奴隶社会过渡时期,即伴随着国家的产生而兴起。最初出现的国家,大多是按地区分级设置地方政府进行管理,或者分封诸侯进行管理。古希腊的雅典、古埃及等是典型的例子。

雅典始建于公元前8世纪,后来成为古希腊奴隶制城邦集团的盟主,曾是地中海强国和文化中心。从氏族社会进入国家后,以血缘关系为纽带而形成的各种原始的氏族组织逐渐瓦解。统治阶级为了管理好比原有部落大得多的领土,开始按地区划分居民进行统治和管理,地域型的政区单位开始形成。全国被分为100个自治区,即所谓“德莫”。居住在每个德莫的公民(德莫特)选出自己的区长——德马赫和司库,以及审理轻微案件的30个法官。“德莫”最高权力机构为德莫特大会。10个德莫特单位又构成一个地区部落。地区部落不仅是一种自治的政治组织,而且也是一种军事组织。每个地区部落选出50名代表,全国共计选出500名代表组成雅典议事会,作为全国人民大会的执行机构,管理全国事务。这种全国人民大会和议事会,可以看成是今天的中央政府,而地区部落和德莫特则可作为地方政府了。[①] 在古埃及的前王朝时期,全埃及约有40个由许多村社联合组成的州,每个州就是一个小王国,州长是世袭制。在此基础上形成了上下埃及两个独立王国。直到公元前3000年前后,上埃及国王美尼斯统一了全埃及,才逐步建立起一套以国王为核心的国家行政管理机构。国王被尊为法老,辅助法老的是宰相领导的中央政府。州长是地方政府的最高行政长官,由法老任命。法老直接掌管全州的税收、水利和司法等。但州长的权力也很大,一州的军、政、财、神四权都集中于州长一身,有时对法老也不完全俯首听命,故法老也难以达到全面控制。

可见,行政区是国家的产物,只是在奴隶社会,由于国家刚刚产生,行政区划框架虽初步形成,但上下隶属关系、分级管理体制尚不甚严明。直到封建社会,随着中央集权制国家的建立,才使从中央到地方的分级管理制度和体系日臻完善。这一阶段被认为中国是从公元前221年秦始皇统一全中国开始的,在西欧则是从公元前481年

① 陈嘉陵主编:《各国地方政府比较研究》,第6页,武汉出版社1991年版。

法兰克王国建立后开始的。[①] 公元5世纪末,法兰克王国以封建制度逐步代替了奴隶制度,原先的军事首领变成了国王,原来的郡和百户,变成了地方的行政单位。国王依靠亲兵和派往各地的伯爵进行统治,逐步建立了中央集权的封建国家。到查理大帝时,全国分为96郡,由皇帝任命伯爵治理。查理每年派巡按使2人到各郡巡视,监督伯爵。这些措施虽然加强了中央集权统治,但地方的封建割据状态依然很严重。

资产阶级民主革命后,西欧各国才结束地方割据状态,真正建立起统一的中央集权的民族国家,使国家机器充分发挥威力。诚如马克思所说:"第一次法国革命所抱的目的是破坏一切地方的、区域的、城市的和各省的特殊权力以造成全国的公民的统一,它必须把专制君主制所已经开始的事情——中央集权加以发展,但是它同时也就扩大了政府权力的容量、属性和帮手的数目。"[②] 到了近代,为了适应资产阶级民主制的需要,资本主义国家大多对行政区划体制实行了重大改革,普遍推行地方自治。而在社会主义国家,则以实行民主集中制为主。

回顾行政区划的演变和发展,古代的行政区划因社会发展水平低下,行政区划的原则比较单纯,模式也比较单一。到了近代,随着社会的进步,经济的发展,政权的变革,行政区划各要素的内容、结构体系和形式等都已发生了巨大变化。今日世界各国的行政区划地图就是当今世界各国政治、社会、经济、文化、历史的综合反映。

(二)行政区划的法律依据

行政区划是国家的一项大政,其设置合理与否直接关系到国家的长治久安大局,具有很强的政治敏感性和政策性。行政区划作为统治阶级实行行政管理的工具和手段,历来为各国所重视。近代以来,很多国家都在其宪法或法律上予以明确规定。

---

① 陈嘉陵主编:《各国地方政府比较研究》,第7页,武汉出版社1991年版。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷,第691页。

1. 单一制国家宪法中通常都比较清楚地规定了行政区域的划分、行政建制的名称及其行政地位

法国在1789年大革命后，为了削弱地方封建复辟势力，改变旧制度下混乱的行政区划结构，便决定在全国重新划分整齐划一的行政区，设置省、专区、县、市(镇)四级地方建制。同时规定，各省首府到达其境内的任何一个镇的时间必须在一天之内。巴黎作为首都，被定为特别行政单位，法律规定："巴黎是具有双重地位的地方单位：巴黎市和巴黎省，其事务由巴黎议会斟酌处理。"这样，巴黎议会可同时行使省议会和市议会的职权，巴黎市长可同时行使市议会和省议会主席的职权，适用于省和市的法律对巴黎同样有效。20世纪80年代后，又通过了《有关市镇、省和大区的权力和自由法规》，大区成为凌驾于省之上的一级行政区。菲律宾宪法第11条明文规定：(1)菲律宾的领土和政治区域的划分为省、市、自治区和区；(2)除依照地方政府法典所规定的标准，并得到相关地区或几个地区举行的公民投票的多数票赞成外，任何省、市、自治区或区不得被分割、合并、废除或对其边界作重大的变更。日本在1889年的明治宪法中对行政区划未作规定，但在1947年的日本国宪法中设专章(第8章)对此作了原则规定。日本国会根据宪法的原则，陆续制定了以地方自治法为主的一系列政策法规，形成了富有特色的行政区划体制。

2. 实行社会主义制度的国家宪法中也都对行政区划问题有具体规定

世界上第一个实行社会主义制度的国家苏联在十月革命胜利后，列宁就提出了彻底取消沙俄行政区划的问题。在1936年颁布的苏联宪法和1937年至1938年间陆续出台的各加盟共和国宪法，分别用基本法形式确认了包括州—区两个主要环节的加盟共和国行政区划体系。中国在1954年9月颁布的第一部宪法第53条明文规定："中华人民共和国的行政区划分如下：(1)全国分为省、自治区、直辖市；(2)省、自治区分为自治州、县、自治县、市；(3)县、自治县分为

乡、民族乡、镇，直辖市和较大的市分为区。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是较大的民族自治地方。”其他如罗马尼亚、波兰、越南、朝鲜等在其宪法或法律中都无一例外地载有这方面的条款。

3．单一制的国家大多对行政区划的管理权限作出明文规定，但表现形式不同

主要有下列几种不同的形式：一是地方最高一级行政区划的管理权属于最高立法机关，其下的区划管理权属于最高行政机关，如越南国会有权决定省、直辖市和同级行政单位的地区划分，部长会议有权决定省和直辖市以下行政单位的地区划分；二是地方最高一级行政区划管理权在中央，以下的各级行政区划管理权隶属其上一级地方政府，如意大利大区拥有划分其所辖行政单位的决定权，并以法律形式固定下来；三是地方各级行政建制的管理权均由中央决定。这类国家较多，反映了单一制国家行政区划管理权限高度集中的鲜明特点。

4．联邦制国家的联邦政府一般都不具有对行政区划的管理权限，而是组成联邦的成员才有权划分次级行政单位

美国的联邦制原则，州不是由联邦政府划分的行政单位，只有州以下的行政单位才被称为地方或地方政府，联邦政府无权直接干预地方事务和地方政府的活动。由于各州有权选择自己的政府形式、制定宪法，因而造成了美国州以下的地方行政单位和建制无全国统一的模式。实施联邦制的巴西，地方政府有州和市两级，各州有自己的州歌、州徽、州旗和军队。市是其下属行政单位，享有自治权，并可在其管辖政区内颁布法令，行使相应的职权。但同为联邦制的印度却是一个例外，邦是联邦的基础组成单位，虽按宪法规定享有一定范围内的自主权，但却没有主权特征。各邦没有自己的宪法，邦长由总统任命并可随时罢免。决定地方各级行政区划和地方政府的权限在联邦政府而不是邦政府，联邦国会通过简单多数表决就可以建立新邦或改变现有各邦的邦界和邦名。印度实际上也是一个借助联邦制

形式实行中央集权的国家。[①]

此外,有的国家还有专门的《行政区划法》、《地方政府法》等一系列相关法律,作为指导国家行政区划和行政建制的纲领性文件。

(三) 行政区划建制的主要类型

在统一的国家里把领土分层次划分,并按划分区域设置各级地方政府,是一种国家的行为。这就需要在政治原则确立的前提下,确定可操作性的具体划分依据和标准。行政区作为一种特殊类型的区域,其所依托的空间必须是拥有一定数量的人口和具有明确的、封闭的、在实地有相应标志并且具有法律效力的行政界线;同时建立何种地方制度也是重点考虑的因素。由于不同类型的行政建制其管理的对象和内容不同,设置的标准也就不同。因此,国家在设置行政建制的具体操作中,一般在范围、人口、建制等基本依据中选取一两项作重点考虑,再结合其他因素综合权衡,并常常把某些指标量化,以求更加合理科学。据此可以把地方行政建制分为四种类型。

1. 传统地域型的地方建制

地域型的地方建制是历史最久、最基本的一种建制。在早期行政区域划分时,由于人口稀少,生产力发展水平低下,不可能制定一套严格的建制标准来精确地划分边界,只能是粗略地按照人口聚居的地区或自然界限大致划一个区域进行管理。以后在各社会发展阶段,地域型建制的设置大多沿袭前人划定的框架,虽或多或少也作些调整,但总体变化不大。这一类型设置的依据主要是一些定性的原则,重点在于保证地域的完整性。如考察许多国家中的地域性行政建制,可以发现省(州、区)和县、乡镇等都往往是沿袭前制,以自然边界及当时政治、经济或管理上需要而形成的。

2. 城市型的行政建制

与传统地域型行政建制不同,城市型行政建制的设置主要依据

① 许崇德主编:《各国地方制度》,第227页,中国检察出版社1993年版。

一些定量指标,以定性为辅,最重要的指标是人口规模和经济发达程度。1887年国际统计学会曾提出过一个国际性的设市标准,但只为少数国家所采纳。联合国也曾提出以20000人为设市标准,也未被广泛接受。据有关统计,世界上还没有设置城市的统一标准,大约有2/5的国家只公布城市的名称和数量,未见其标准。有近1/5的国家是以首都和地方行政中心为设置城市条件的,其余2/5的国家则有明确的定量指标。

综观各国城市设置的标准,具有以下一些特点:第一,在联邦制的国家,一般都没有全国统一的设市标准。由于地方行政建制的设置权在联邦成员手中,各州或邦可根据情况,自行设定标准。这种做法的好处在于因地制宜,但容易造成一国之内城市之间各行其是、千差万别的弊端,美国和加拿大便是典型。单一制的国家则相反,统一的划分指标使全国各不相同地区的市镇毫无差别,这对单一民族的中小国家还比较可行,但对地广人多、社会经济发展地区不平衡的国家而言,则不利于根据各类不同地区的特点,合理安排城市的结构和体系,最终又势必影响城市自身的发展,更不利在全国范围内形成一个科学的城市体系。第二,城市是社会生产力发展到一定阶段的产物,其空间密集性的特点决定了人口规模是设市标准中的最基本条件。日本的《地方自治法》规定的设市标准,人口须在5万以上(但也有3万人设市的“特例”),市区户数和工商业人口均占60%以上才能设市,人口在50万以上的城市才有可能被列为“政令指定市”,享有比一般市更多的权限。根据1971年联合国《人口统计年鉴》中40个国家的设市镇标准分析,在500人以下的国家有6个,1000—2000人的有9个,2000—10000人的有21个,10000—30000人有3个,30000人以上的1个。可见,2000—30000人是许多国家设市镇采用的普遍标准。但不少国家在战后的行政改革中,都逐步采取了取消小镇或合并的措施,推进城镇结构的现代化。第三,部分国家把人口的职业构成作为一项指标,如日本规定总人口中工商业人口须占60%以上;南斯拉夫规定非农业人口要达30%—80%。我国使用的则是非农业人口的指标,这种做法确实在很大程度上反映了城市职能的非农业性,但不足之处是难以保证统计的精确性。第四,几乎世

界各国设置城市建制的标准中都无直接的经济指标，但我国现行的设市标准中则有一系列的经济指标。第五，随着城市化的发展，城市原有的行政辖区不能适应需要，许多西方城市化发达国家中出现了在跨界城市区建立的城市联合政府。这类大都市政府管理系统包括职能上、规模上、层次上的各不相同的多政府组织结构，其目的是为了在大都市地区实现广泛区域范围内的协调管理和功能分工，但围绕着大都市区政府的争论一直持续至今。

表1-1　部分国家设市镇人口标准的最低限额(单位:人)

人口最低限额	国　　家	人口最低限额	国　　家
200	丹麦、瑞典、冰岛	3000	荷兰、南斯拉夫
500	南非、巴布亚新几内亚	5000	印度、伊朗、奥地利
1000	加拿大、新西兰	10000	马来西亚、瑞士
2000	法国、捷克、古巴	30000	日本
2500	美国、墨西哥	50000	朝鲜

· 资料来源：谢文蕙、邓卫编著《城市经济学》，清华大学出版社 1996 年版。

3．民族型的地方建制

多民族国家为了维护民族的团结和国家的统一，更好地发展民族经济，繁荣民族文化，在一些少数民族集中居住的地方划分了自治区域，实行民族区域自治。设置的标准主要是依据民族的构成、文化传统、语言等因素，大多是定性和定量指标相结合。如当时苏联成立民族共和国时规定必须具备三个基本条件：第一是人口规模在 100 万以上；第二是与民族共和国同名的民族在该共和国中为主体民族，占人口多数；第三是拥有与苏联以外国家接壤的边境线。民族共和国内的少数民族可根据自愿的原则和人口规模组成自治共和国，人口较少的则组成自治州。苏联解体后，俄罗斯境内的原自治共和国全部升格为民族共和国，现俄罗斯联邦共拥有 21 个民族共和国、1 个自治州和 10 个自治区。我国也是一个由 56 个民族组成的多民族国家，在少数民族聚居地实行民族区域自治，这是我国的一项重要政治制度。根据民族地区的民族构成、区域大小、人口多少以及社会经济发展条件，分别建立了各类民族区域自治单位，形成了自治区—自

治州—自治县、自治旗—民族乡组成的完整的民族地区行政区划系统。印度独立后，曾多次调整行政区划。20 世纪 60 年代考虑到有利于国家统一和经济发展的同时，实行了按语言划邦的政策，如原来的孟买邦一分为二，变成了以古吉拉特语为主的古吉拉特邦和以马哈拉施特拉语为主的马哈拉施特拉邦两个邦。

4．**特别行政区的地方建制**

这是一种特殊的行政区，是各国因某种特殊需要所设，因而各种特别行政建制之间就不存在固定的统一标准。许多国家都把首都作为特别区，如巴黎、东京、汉城等。美国是世界上拥有特区最多的国家，除首都哥伦比亚特区外，各州内的特区大多是单一职能的行政区划单位（学校区、公园区、消防区、水资源管理区、卫生管理区等）。特别区的建立由各州法律规定，大多数是由当地居民按一定法律的规定提出申请，如获通过，再举行公民投票，一经通过，特别区即宣告成立，只有少数特区须经州议会通过专门法律而成立。到 20 世纪 90 年代初，全美共有 47000 多个特区。此外，世界各国的经济特区种类繁多，功能、规模及运行方式也不尽相同，其行政建制与管理模式多无统一的标准和范围。我国的特别行政区可以说是我国地方制度中最特殊的组成部分。1997 年 7 月 1 日成立的香港特别行政区是根据邓小平同志的“一国两制”这一伟大的构思而创制的，直辖于中央政府，除外交、国防属中央政府管理外，香港特别行政区享有高度的自治权，在相当长时间内保持原有的资本主义制度。1999 年澳门回归后也建立了同一性质的特别行政区。海南特区是以原先的海南省行政体制为基础，实行特区管理与行政区划管理合一的体制，行政上隶属于中央管辖。特区城市中深圳是最早建立的特区，同时又是一级政权，行政上隶属于广东省管辖，特区政府除拥有按特区政策办事的权限外，还拥有副省级某些行政权限。珠海、汕头、厦门三特区城市建立后，由于特区经济发展的需要，大体上都采用深圳特区的模式。20 世纪 90 年代开发开放的浦东新区是上海市的有机组成部分，新区管委会相当于一级政府，享受副省级待遇，这是为了实现新区开发与老城改造一体化而实行的特殊的区划体制。2000 年浦东新区管委会已转

制为浦东新区人民政府。此外,还有相当于一级政府的管委会主持下的各类开发区,有的是在现有行政区划建制基础上整建制改建的,有的则是打破了整建制的完整性。特区和开发区都是我国改革开放以后出现的新生事物,其体制和管理模式正处在探索和完善之中。

(四) 行政区划的主要影响因素

行政区划是统治和管理国家的重要手段。为了有效地实施行政管理,必须科学合理地划分行政区域。纵观世界各国,每个国家都根据本国政治、经济、社会发展的需要,并兼顾地理条件、历史传统、民族文化等具体情况划分行政区域。影响一国行政区划形成与演变的原因是多要素的综合作用,其中起重要作用的要素有政治因素、经济因素、民族文化因素、历史因素、自然因素及行政组织管理等因素。

1. 政治因素

政治因素包括一国国体及其政权的性质、国家的结构等。行政区划是国家和阶级的产物,首先要符合政治的原则。一国的国体对该国的行政区划性质具有决定性的影响,一旦国体改变,新的阶级掌权以后,为了适应和维护本阶级统治的需要,都要对原有的行政区划进行必要的调整。例如,苏联在十月革命胜利后,列宁就指出,苏维埃国家在摧毁旧的资产阶级、地主阶级国家机关,建立社会主义国家机关的过程中,应当取消旧的行政区划,建立新的、符合无产阶级和劳动人民利益的行政区划。在这一思想的指导下,建立了行政区划新体制。还有如德国,在 1933 年以前是一个联邦制的国家,1933 年希特勒统治集团上台后,为维护其独裁统治,废除了联邦制,将全德划分为 33 个区,代之以中央集权制和一党制的国家统治。第二次世界大战后,联邦德国恢复了联邦制,而民主德国则仿效苏联模式,实施高度的中央集权制,将原先的 5 个州划分为 14 个行政专区。德国统一后,原民主德国的 14 个行政专区又恢复为 5 个州,成为统一德国的联邦成员。南非共和国在推行种族主义政策时,根据“种族隔离法”,把居民分为白种人、有色人和黑人集团,把黑人强迫赶到名为“保留地”实为隔离区居住。1994 年白人统治正式结束后,举行全国

大选，新政府很快就对业已存在了100多年的旧的行政体制进行了全面的改革，首先打破了长期以来实行的“大省区划制”，取消原先带有种族歧视性质的10个“黑人家园”，并对行政区重新命名。[①] 同样，东欧、独联体国家和亚洲的越南等国在重新独立或统一后也都对行政区划作了调整。由此可见，行政区划在政权更迭时变更较多，政局安定时期比较稳定。从国家性质而言，一般社会主义国家的行政区划层次较多，管理幅度较小，而资本主义国家的行政区划层次较少，管理幅度较大，这是因为前者多实行中央集权制度而后者则多实行地方自治制度的缘故。就国家结构形式而言，实行联邦制的国家，其行政单位的层次往往都较少，如加拿大、巴西、澳大利亚的国土面积分别居世界第二、第五、第六位，实行的都是二级制的行政区划结构。其他如俄罗斯、美国等也多以三级制为主，即使是发展中国家如马来西亚、墨西哥、阿根廷等也都以二级或三级制为多。单一制结构的国家则倾向于较多层次。如果说中国因国土广大、人口众多而形成以四级制为主的行政区划体系的话，那么朝鲜、韩国的面积和人口规模都不大，但其行政区划的层次也有四级之多。一些面积和人口稍有一定规模的国家，无论是发达国家如法国、意大利，还是发展中国家如越南、土耳其等，多以三级为主。与此相对应，联邦制国家所辖中下层行政单位的平均幅度较大，而单一制国家所辖中下层行政单位的平均幅度较小。政治因素在对行政区划等级的确定中也起着重要作用。一国首都的所在城市和一些边境口岸城市，有时虽然规模不大，但因政治职能或军事地位重要，其行政等级往往高于同类规模的一般城市。在影响首都的迁移、特别行政区的设置、高层次政区的改革等诸多因素中，政治因素往往是首要考虑的主导因素。

2. 经济因素

行政区的划分虽遵循以政治为主的原则，是地方政权存在的区域，但其根本目的是在各级地方政府的指导下，努力发展区域内的经济，最终达到增强国家总体经济实力，巩固统治阶级的政治权力。因

① 刘伉：《南非行政区划的重大变动》，《地理知识》，1997年第6期。

而，作为上层建筑的行政区划必须适应经济的发展，这也是世界各国在行政区划中越来越注重经济原则的重要原因。经济因素对行政区划的具体影响主要表现为以下几方面：第一，经济发展水平对行政区划演变的影响。在经济比较发达的国家或经济发展较快的国家，城市化的水平较高，直接导致了城市型政区的迅速增加，最终有可能使城市型政区成为一个国家中占主导地位的一种行政建制。比如在欧美高度城市化国家，乡村型的传统地域型政区日渐减少的趋势十分明显。苏联在1954—1985年的30年间，新设建制市以每年20多个的速度增长。我国经济发达地区的行政区划，随着生产力水平的提高，城市化进程的加速，行政区划体制出现由地区辖县—市管县—市管市演变的规律。在许多情况下，西方城市政府对周围地域实行了兼并(Annexation)，城市的行政辖区随着城市规模的扩大而不断向外延伸，这是一种方式。更多的情况下，在城市郊区采取合并(Combination)的方式自行独立建市，造成了在都市化地区的政治分治及地域上一种奇特的空间格局。在这种分治的模式下，很难有效协调大都市区诸如公用事业、基础设施等公共服务设施的需要和统一，城市间的联合就成为必要，由此组成了大都市区政府。这一跨界的城市联合政府较为成功地解决了单个城市难以解决的服务需求的不断增长与财政不足的矛盾，大都市区在行政区划中也愈益占有重要地位。第二，经济发展的需要对行政区划演变的影响。为了有效地实施区域经济发展规划，世界上很多国家的行政区划都与经济区划保持了较好的统一，这在社会主义国家尤为突出。例如，早在20世纪20年代，苏联开始实施新经济政策时，俄罗斯联邦行政区划的重大改革之一，就是把原有的行政结构改组成完整的经济—行政区划，形成了由联邦政府统一管理、地域分工明显的11个基本经济区。保加利亚也同样如此，撤销了原有的州一级建制，在全国设置了9个经济—行政区。在我国特定的政治与经济体制下，这种影响的表现十分突出，这就是我国特有的所谓“行政区经济”现象。[①] 战后，在法国和意大利，

① 刘君德主编：《中国行政区划的理论与实践》，第42页，华东师范大学出版社1996年版。

为了平衡区域经济差异,缓解地区间的矛盾,都增设了大区一级的行政体制,使原有的二级制演变成为三级制的行政区划体系。区域内中心城市的吸引范围也在一定程度上影响了行政区范围的界定,如法国在大革命后设立省级建制时就规定,以首府到达省内任何各地的距离不超过一天时间为范围。在我国,经济中心和行政中心高度重叠,使行政中心的经济功能更加强化,不同等级的区域经济中心往往也是相对应行政区的不同行政等级的行政中心。第三,经济效益对行政区划演变的影响。战后许多国家在行政区划的改革中,都把最基层的行政单元作了很大的调整,大多数国家的做法都是取消或合并人口较少的村镇,因为这些小镇不仅在财政上缺乏赖以生存的最低限度的财源,而且也使国家的行政结构变得支离破碎。据估算,要维持一个镇的财政,最起码的人口数为800人,而1962年法国的人口调查证实有3415个镇的居民不足100人,大多被认为是“贫穷的”,需领取补贴来维持生存。为了改变行政上过分分散的结构,采取了取消小镇,设立专区的方法。1967年法国共有67个专区行使职权,组合成454个镇。英国、德国、意大利、日本、瑞典等国也在战后改变陈旧的镇建制,实现了镇结构的现代化。第四,经济因素丰富了行政区划的内容和形式。因经济发展变化的需要,许多国家都建立了各种不同类型的经济特区、经济开发区、自由贸易区、保税区等,实施了一些特殊的政策,在行政建制和管理上采取的也是不同于一般行政单位的方式方法,大大丰富了行政区划的内容和形式。

3. 民族文化因素

在全世界近200个国家中,90%以上是多民族国家。在这些多民族国家中,民族问题的表现形式及其在国家社会政治生活中的地位和影响大相径庭:有的民族问题非常复杂,有的不存在单一的主体民族,有的多民族有生活在统一国家中的历史传统,有的则长期相互仇视……古今中外,民族之间的战争使许多国家分崩离析,早如罗马帝国、波斯帝国,近有捷克斯洛伐克、南斯拉夫等。不少国家的行政区划始终与民族问题联系在一起。苏联在十月革命后确定的划分行政区域的四项基本原则中就加入了民族的原则,在此基础上形成了

由15个民族共和国组成的苏维埃社会主义共和国联盟的统一国家。苏联解体后，各自治共和国的独立倾向大大抬头，俄罗斯政府决定赋予各共和国更大程度上的自治权，将境内的原自治共和国、自治州升格为共和国，使现俄罗斯境内的民族共和国总数达21个，并在共和国、边疆区和州一级联邦主体内恢复和新建了许多民族区，此举的目的是为了避免重蹈苏联解体的覆辙。加拿大是一个移民国家，有100多个民族，其中人口最多的是英国人和法国人。历史上一直由英国人统治，因此英语及其文化在加拿大占主导地位。但在法裔居民集聚的魁北克省，以法语为母语，始终保持着法兰西文化的传统，是除法国本土以外世界上最大的法语居民区。长期以来，魁北克地区的英、法两大民族积怨甚深，魁北克要求独立的呼声高涨。为了防止国家分裂，加拿大政府自1969年起，在全国正式实行双语政策，规定英、法两种语言都是加拿大的官方语言，具有平等的地位。省政府则规定，魁北克境内只有法语才是唯一的官方语言，而且所有室外招贴、告示只能用法文标明。在1995年10月，魁北克省举行公民投票，结果主张统一的联邦派以微弱的优势击败主张独立的分裂派。但舆论认为，加拿大政府要真正解决问题，首先必须处理好法语居民和英语居民之间的矛盾。另外，语言被作为行政区划分基础的还有瑞士、比利时、印度、斯里兰卡等国。比利时南北两大主体民族弗拉芒人和瓦隆人分别讲荷兰语和法语，由于历史文化的原因，两大民族一直存在着矛盾和摩擦。1967—1971年比利时在地方政府改革中，为解决民族语言矛盾，设弗兰德区（荷兰语区）、瓦隆区（法语区）、布鲁塞尔区（双语区）。同时，在宪法修正案中采用语言区，并由议会划定语区界线。在所属语区内，该语言被定为官方语言。语言区虽不作为一级行政单位，但因区内文化的趋同性，南北矛盾缓和。① 印度独立之初，代表地方主义势力的集团为扩充自己的权力，提出了以语言建邦的要求，并展开了一系列的罢工、示威游行，还发生了流血冲突，迫使中央政府不得不同意成立7个不同语言的邦。实际上，在当

① 林涛：《安特卫普大都市行政组织的发展与管理评述》，《中国方域》，1997年第5期。

代许多民族国家中，实行民族文化自治的国家，划分语言区时，一般只涉及管理民族语言、文化自治权，而不涉及管理民族政治、经济的自治权。只有在实行民族区域自治的国家，才在少数民族聚居的地区，设立各种类型的民族区域政府，遵循文化的“空间共生”原则，制定有关民族自治的法律，使民族地区的自治享有法律的地位。

4．**历史因素**

行政区划具有历史继承性，每个国家都有割不断的历史。世界各国现行的行政区划体制都是在长期的历史发展中逐步演变、发展而成的。据国外学者的研究，世界各国一级行政区划的更替一般要经历50年左右。在对行政区划作调整时，各国都十分尊重区域的历史延续性，正确处理好历史与现实的关系。如英国的郡是由撒克逊时代的县演变而成，而原来的疆界并未更改，一直到20世纪70年代的行政区划改革中，第一级政区的建制基本上仍以原有的郡为基础。法国的省是在18世纪末设立的，至今各省的区划几乎没有什么大的变化。美国的县是殖民地时期最重要的政区单位，现在仍是州以下相对比较统一的行政区划建制单位，在南部地区的一些州中，各县固有的区域很少变更。我国行政区划中的区域建制划分、名称乃至等级也都借鉴了古代的地方区域建制的方法，用其精华，去其糟粕，以适应新形势的需要。

5．**自然因素**

自然因素包括一国的国土及其自然地理环境，每个民族都有自己的地理印记：中华民族是黄河的子孙，埃及人是尼罗河馈赠的礼物，印度人是恒河的儿女。对地域辽阔、自然环境复杂多样的大国来说，“山川形便”对行政区划的影响尤其明显。山脉、河流、湖泊、海洋等自然要素往往是人类交流的天然障碍，也是形成不同区域的重要原因，因而常被视为行政区域划界的重要依据。国家之间的国界、一国之内的区界以自然要素作天然分界线的居多。如日本现在的府、县是幕藩时代各国区划变迁而来，而当时国的划分完全是以山脉、河流或盆地等自然条件为主要依据，这种划分仍是现行行政区划的基础。

蒙古共和国的省和县之间面积相差悬殊,有的县甚至超过了省的面积。其原因主要是自然条件的特殊性:蒙古是一个内陆国,属温带大陆性气候,因此在水源、牧草比较稀少的半荒漠地区省和县的面积就很大,而地处森林草原地带的省和县,面积就比较小,于是就出现了后者的县大于前者省的奇怪现象。我国是一个自然条件复杂多样的大国,区划对自然要素的重视仅从地名就可窥见一斑,如山东、山西,河南、河北,湖南、湖北等。司马迁早在《史记·货殖列传》中就指出,当时中国就存在四个地理经济区:山东(指崤山以东)、关中、北方(龙门——碣石以北)、江南,四大经济区各有特点。重视自然要素不仅有利于划界,而且也有利于保护和合理开发利用自然资源与环境。

6. 行政组织管理因素

行政区划的组织与管理是指政区的类型及其组织系统与管理体系,是上层建筑的重要组成部分。行政组织和管理的目的都是为了实现统治阶级的有效统治和治理国家,其合理与否,关系到国家的巩固与发展。行政管理的层级、幅度呈相互对应的关系,管理层次多,管理幅度就小。一般层次较多的国家,管理的幅度都较小;管理层次少,则幅度就大。管理手段的现代化可以提高管理效率,精简机构,增大管理幅度。现代的行政管理越来越要求政府突出管理功能,减少层次,采用先进的管理手段来提高行政管理的效率。

上述影响行政区划的因素在各国行政区划的演变发展中,都在不同程度上起着作用,但不同国家、不同地区在特定时期中行政区划的变动往往是以某一因素为主导、综合其他因素的结果,故不能一概而论。

二、行政区划的基本模式

纵观世界各国的行政区划,可以说,没有两个国家是完全相同、一模一样的。不过,从不同角度分析,仍或多或少有一些共性。这些共性,就构成了所谓行政区划的模式。角度不同,可有不同的模式分

类，但其中有本质与非本质的差别。本质的差别，就构成了行政区划的基本模式。

（一）行政区划模式的不同角度分类

一般而言，行政区划模式可以从多种角度进行分类：既可以按照自然因素，如地理位置、国家大小（面积、人口）等进行；也可以根据人文诸因素，如政治体制、历史进程、意识形态等来归纳。后者具有实质性意义。

1．自然因素

自然因素影响行政区划，主要表现在国家的大小（包括面积和人口）与其地理位置（主要是海陆位置）的不同。但两者又有联系，即小国又多为海岛型国家，两者有其共性。从自然因素进行行政区划的模式分类，可以揭示各国行政区划的一些外在特征，但不能说明实质性问题。

（1）从国家的地理位置来划分，有陆地模式和海岛模式。陆地国家一般规模大，且历史悠久，文化、经济发达，故行政区划复杂，共性少，各国差别大。目前世界上大多数国家属于该种类型，主要位于亚洲、欧洲、非洲和南美洲。海岛国家则面积、人口一般均少，共性明显，即层次少，基本为一级。政区界限划分明确，尤其是高层政区基本以岛屿为界，海洋作为天然界限。同时因多有殖民地历史，行政区划及管治方式受外来影响很深，主要存在于大洋洲和北美洲加勒比海各岛屿国家。

（2）从国家规模来划分，有大国模式和小国模式。面积广大或人口众多或两者兼而有之的大国，其行政区划一般比较复杂。各国由于历史文化不同、政治体制有别而使行政区划各有特色，彼此之间共性少，差异大，目前世界上多数国家均属此类。面积小或人口少的所谓小国，其行政区划往往简单，即政区的层次少甚至没有划分，政区的数量也少，中央政府多直接管理各种事务，各国共性较多。如前述的海岛型国家，以及一些陆上的袖珍小国，比如亚洲的新加坡、欧洲的梵蒂冈、摩纳哥、安道尔、列支敦士登、卢森堡等。

(3) 从具体政区的划分方式来看，有自然模式(不规则模式)与几何模式(规则模式)。自然模式即政区主要是按照自然地理要素，如山脉、河流、海洋等来划分，呈现出不规则的形态，目前世界上多数国家采取这种划分方式。而对于一些历史短暂、尤其是有殖民地历史的国家，由于受到宗主国的控制，为了便于管理，政区直接按照某种标准，以直线、折线或经纬线等几何方式划分，构成有规则的政区形态，如美国、加拿大以及非洲一些国家。

2. 人文因素

行政区划是国家行为，是统治和管理权力的空间分配。因此，人文因素是决定行政区划的主导方面。行政区划与国家的历史文化传统有关，但更受制于国家现实的政治体制。

(1) 从国家发展和行政区划演化的进程来划分，有完备模式与非完备模式。对于欧洲、亚洲和南北美洲的多数国家而言，要么是历史悠久的古国，行政区划独立发展，自成体系。要么直接由殖民者带入新的地区，完全照搬母国的方式，同时又不断受到外界影响而发生逐渐的变化。但上述两者均有完整的政区体系和完善的管治方式，因此行政区划比较完备。相比之下，有些国家建立或独立时间短暂，缺乏自身传统，外来的政治体制不能适应本国的实际情况，政治架构尚未完备，行政区划体制正处于形成之中，如非洲多数国家。另外，一些因国内民族矛盾或其他原因而处于内战、分裂状态的国家，或刚刚获得独立的国家，其政治走势尚未明朗，故政区体系也正处于形成、变化之中，因此属于非完备模式，如阿富汗、柬埔寨、苏丹、塞浦路斯、西撒哈拉、巴勒斯坦等。

(2) 从国家结构来划分，有单一制模式与联邦制模式。在单一制国家，中央政权机构处于最高地位；从法律上说，国家的所有权力都可以由中央政府来行使。各级地方是中央政府为了贯彻它的管理而划分的，地方政府的权力也是得自于中央政府的授予。全国各级地方政府受中央政府领导，服从统一的在全国范围内有效的法律，亚洲、欧洲和非洲的绝大多数国家以及其他各洲的多数国家都是单一制国家。当然单一制国家的具体情况各不相同，有的地方自治的程

度高些，有的则中央对地方、上级对下级的干预多些。联邦制国家则是由若干地位平等的政治实体组织起来的，其中既有一个联邦政府和一部在全联邦范围内有效的联邦宪法，也有各组成单位如州的政府和在州范围内有效的州宪法。联邦政府的权力和州政府的权力均由联邦宪法规定，联邦政府与州政府各自在宪法规定的权限内行使职权，互相之间不得干涉。在联邦制国家中没有中央政府和地方政府的概念，联邦政府并不是中央政府，州政府也不是地方政府。目前世界上的联邦制国家虽然不多，约20个左右，但多为有影响的大国，最典型的是美国，其他如德国、加拿大、俄罗斯、印度等。同样，各联邦制国家州与联邦政府的关系在性质上虽然相同，但具体的权力划分，各国不完全一样，有些国家宪法授予联邦政府的权力大一些，有些国家州的权力大一些。

(3) *从历史发展、意识形态和社会制度来划分，有古代模式（前资本主义模式）、资本主义模式和社会主义模式*。古代，世界几大文明地区独自发展，形成几种相对隔绝的文明形态，如东方的中国文明、古印度文明，西亚中东的伊斯兰文明，以及欧洲发源于古希腊、古罗马的西方文明等。行政区划上，也各具特色，彼此相差较大。但也有共同之处，即古代（东方各国指受到西方殖民者入侵前，西欧各国指资产阶级革命前）各国的行政区划基本上是统一封建国家加强统治的一种手段，自上而下进行划分，皇权或王权至高无上，属于高度中央集权的单一制类型。当然，西欧国家因地方势力强大以及古希腊、古罗马的传统，地方的自治权利一直或多或少得以保持。相比之下，东方各国属于绝对的君主专制政体，地方没有丝毫自主的权利和可能。近代以来，资本主义最先出现于西欧。随着民族国家的建立，行政区划体系各国均逐渐完善，虽然由于历史文化传统的差别，孤悬海外的英国与欧洲大陆国家（如法国、德国）在形式上有很大差别，但其共同之处也很明显，即中央与地方进行合理的分权，地方自治逐渐成为主流。这种模式随着西欧国家的殖民扩张而影响到当今世界上大多数国家。社会主义模式实际上是意识形态的理论取得政治上的统治权后推行的一套制度与观念，形式上与欧洲大陆国家并无二致。但在观念上，它以民主集中制的原则整合各级政区，使中央集权成为

一种普遍存在,并以国家(各级政府为代表)对社会的全面干预为特征。该模式以苏联为代表,二战之后影响扩及东欧和一些亚、非、拉美国家,近年来发生巨大变化。

(二)当代行政区划的三大模式及其影响

如上所述,就行政区划的模式而言,可以从多种角度进行分类。但透过表象,我们可以发现,行政区划的基本模式主要受到人文因素的制约,即其各自的历史发展进程和政治体制选择。前者表现在有无殖民地历史或受到何种外来影响,对一国的行政区划特征起到间接却是至关重要的控制作用;后者直接决定了各国行政区划的现状。从这一发生学和主导因素的综合观点出发,可以将当代世界各国的行政区划概括为三大模式,即英美模式、法德模式和(前)苏联模式。目前世界上绝大多数国家的行政区划都可归入上述三类。即使一些国家相对保持了自己独特的发展历程或有独特的文化传统,但或多或少都受到这三种模式的影响,或者在外在形态上采用了上述的模式,如中国、印度、伊斯兰教国家以及非洲国家等。

1. 英美模式

英美模式是在英国政治体制和文化传统的作用下形成的,以后随着英国殖民扩张而广泛传播。其主要特征就是自由放任,没有一个严格的划分方式,基层政区往往保留各地原有的划分方法和管治方式,故英美模式的国家其行政区划和管理体制呈现多样化特征。

自17世纪英国开始对外进行殖民扩张以后,英国的政治制度、法律体系也随之向外传播。在这些殖民地或附属国地区,英国的影响主要是通过以下这些形式进行:第一,强行实施;第二,通过殖民当局官员、英国移民或殖民地中受过英国训练的人,在殖民地附属国地区建立以英国制度为模式的、适合当地情况的政治和法律制度;第三,英国殖民当局有意识地保留该地区原有的一些制度,使之与英国传统相互并存。从历史的角度来看,可将英国的殖民地分作两类:一类包括这种地区,即在殖民者第一次移居时尚未有人占有或仅由尚处于文明发展早期、政治上未组织的土著人所占有。这些殖民地,可

称为“被移居殖民地”,例如澳大利亚、新西兰和北美。一般地说,新移民者自动地在那里采用英国的政治体制。另一类殖民地包括其土地已由土著贵族或其他欧洲殖民国家所控制,它们又通过征服或割让而处于英国的控制之下,可称为“被征服”或“被割让”殖民地。例如英国对法属加拿大领地和对荷兰所属南非领地的控制。在这些殖民地,英国一般并不立即取缔原先制度,因而使这些地区的行政体制以后逐步变成几种制度交织的“混合”制度。

英美模式的分布范围大体上包括英国本土、爱尔兰以及曾作为英国殖民地、附属国的许多国家和地区。其中包括北美的加拿大、美国,大洋洲的澳大利亚、新西兰,亚洲的印度、巴基斯坦、孟加拉、缅甸、马来西亚、新加坡,西非的塞拉利昂、加纳、尼日利亚,东非的肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚等。英国的苏格兰、美国的路易斯安那州和加拿大的魁北克省以及南非和以色列则属于英美模式与法德模式混合的产物。印度、巴基斯坦和非洲一些国家则还受到传统印度文化、伊斯兰教和非洲自身习俗的影响。[①]

2. **法德模式**

法德模式也可以称为大陆模式,实际上是在所谓大陆法系即罗马—日耳曼法系的基础上确立的。其特点就是有一整套严格的法律规范和划分标准,等级体系明确,管治方式划一。该模式主要为欧洲大陆各国所采用,并随着欧洲各国的殖民扩张和大陆法系的广泛传播而为世界上多数国家所采用,甚至英美模式的国家于近现代以来也多有借鉴。

法德模式与英美模式的扩展相比有很大差别,即英美模式一般是通过武力征服直接加入英国的殖民地。而法德模式既有殖民征服的因素,也有因其本身的优点而被其他国家接受的因素,故分布范围极为广泛,基本以欧洲大陆为中心,遍布全世界广大地区。具体而言,以法国、德国为典型,包括欧洲的比利时、卢森堡、西班牙、葡萄牙、意大利、奥地利、瑞士、荷兰、挪威、瑞典、丹麦、芬兰、冰岛等。另

---

① 沈宗灵:《比较法研究》,第195—196页,北京大学出版社1998年版。

外，在近东、亚洲、非洲，特别是中、南美洲，由于法、西、葡、荷诸国的殖民征服和对外扩张，该模式也有广泛分布。拉美各国主要是由于西班牙、葡萄牙的殖民历史而采用该模式。在亚洲，包括土耳其自第一次世界大战以来的制度，近东一些阿拉伯国家（如叙利亚、伊拉克、约旦等国）则可以说是法德模式与伊斯兰教传统的混合。日本自1868年"明治维新"以来的制度以及韩国、泰国等国的制度，亦属此类。但日本在二战后的制度，又受到了美国的强烈影响。1949年之前的中国以及现在中国的台湾地区，也深受该模式尤其是德国的强烈影响。菲律宾由于曾先后沦为西班牙和美国的殖民地，也有两者混合的特色。印尼由于遭受荷兰殖民统治，就深受荷兰的影响，又兼有伊斯兰教的因素。在非洲，如刚果、卢旺达、布隆迪、埃塞俄比亚等，由于以前的殖民地历史，完全属于这个模式。南非曾先后是荷兰和英国的殖民地，因此，南非及其毗邻的津巴布韦、博茨瓦纳、莱索托、斯威士兰等国属于两大模式的混合物。北非各国，如阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯等阿拉伯国家，由于与法国、意大利的历史有联系，兼具法德模式与伊斯兰教传统两种因素。①

3．苏联模式

苏联模式在形式上实际与法德模式并无二致，差别主要在于其社会主义的意识形态以及由此而形成的相对全面而严密的管治方式。目前这种模式中的许多国家都正在发生深刻的变化。

20世纪初俄国十月革命前，基本上（主要是形式上）属于法德模式。当然由于其独特的历史背景，又有许多本质差别。十月革命胜利后，按照列宁关于处理中央与地方关系的基本思想，确立了苏联的行政区划体制。列宁认为，正确处理社会主义国家中央与地方关系的基本原则是民主集中制。集中制能够保证政权和领导的统一，政策和法令的统一，保证把人力、物力和财力集中用于完成国家的首要任务上。同时，按照民主集中制原则处理中央与地方的关系，还必须正确解决民族问题。在这方面，列宁提出了民族区域自治理论。他

---

① 沈宗灵：《比较法研究》，第74—77页，北京大学出版社1998年版。

指出："民主集中制不仅不排斥地方自治和具有特殊的经济和生活条件、特殊的民族成分等等的区域自治，相反地，它必须既要求地方自治，也要求区域自治。"[①] 根据列宁提出的民主集中制原则，苏联在处理中央与地方的关系上采取了一些措施。如根据当时的民族状况，在国家结构形式上实行了联邦制，制定了民族区域自治政策，先后建立了 20 个自治共和国、8 个自治州、10 个自治专区，在地方行政管理体制上实行双重从属制等。[②]

二战之后，随着东欧和亚洲等一些社会主义国家的建立，各国基本上都仿照苏联的模式，确立了自己的行政区划体制。如欧洲的波兰、德意志民主共和国、捷克斯洛伐克、匈牙利、保加利亚、南斯拉夫、罗马尼亚、阿尔巴尼亚，亚洲的中国、越南、朝鲜、蒙古，拉美的古巴，以及一些非洲国家等。但 20 世纪 90 年代以来，随着苏联和东欧国家的剧变，该模式中的大多数国家已取消原有的社会主义意识形态色彩和民主集中制原则，重新回归法德模式。中国等其他地区的社会主义国家则既各受自身传统文化的深刻影响，也在探索新的发展道路。因此可以说，该模式中各国的行政区划体制正处于变动和演替时期。当然，也正因为各国还带有浓重的苏联模式的痕迹，故就目前来说，要认识这些国家的行政区划特征，包括新独立的原来苏联各加盟共和国和原来南斯拉夫的各共和国，就不能不从其原先的模式特征来认识。这也是我们仍将之作为一种模式的原因。

---

① 《列宁全集》第 20 卷，第 29—30 页。

② 薄贵利：《近现代地方政府比较》，第 153—155 页，光明日报出版社 1988 年版。

第二章

英美模式国家

一、英　国

英国全称为大不列颠及北爱尔兰联合王国，是西欧的一个岛国。英国是由英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰四部分组成的联合王国，但却不是一个联邦制的国家，而是一个单一制的国家。同时，英国虽是世界上资产阶级宪政的策源地，但至今没有一部成文的综合性的宪法。有关政府结构、权力及运行原则散见于各种法律文件之中，由不同年代颁布的分散的“习惯法”和“惯例”所构成。这种宪法的传统主要来自于联合王国最大也是最重要的组成部分英格兰，属于单一宪法性质。[①] 除了在伦敦设有议会和行政机关外，其他地区都无独立的机构。虽然北爱尔兰曾经在其首府贝尔法斯特建立过自己的议会和政府，享有一定的自治权，但仍受联合王国议会控制，行政权属于联合王国国王，两者不是一种联邦关系。更何况北爱尔兰的议会和政府早在 1974 年的行政改革中已被取消。英国这种特殊的单一制国家结构的特点也体现在其行政区划和地方制度的特色上。

（一）英国行政区划的发展与演变

1. 英国早期的行政区划特征

英国的地方行政建制历史十分悠久，最早可以追溯到盎格鲁—撒克逊时代（公元前五六世纪—11 世纪中叶），历史称这一时期为直

① 陈治刚等：《英美概况》，第 159 页，上海外语教育出版社 1994 年版。

接民主时代。当时地方自治制度已初步形成,最大最重要的地方自治单位是县(Shire)。县由太守管制,互相独立而互不侵犯。县下设邑(Hundred),邑下又分镇(Township),并都建立了管理本区的参议会,处理区域内的地方行政和司法事务,很能发挥地方特色。但立法、司法和行政三权不分是当时政治的特征。

1066年诺曼底族的威廉一世征服英格兰后,力图破除封建制度的藩篱,建立强有力的中央政府,于是努力削弱地方官吏的职权,并从中央派出地方执行官,加强中央对地方的领导,并将县改为郡(County),实际掌管郡的已不是太守,而是执行官。执行官同时也是王室的收税官,成为国王的代表。邑和镇也逐渐成为地方领主的属地,14世纪起丧失独立的自治性,成为教区(Parish)。教区的会议初为地主的集会,只讨论教会的事务,以后扩展至教会以外的地方公共事务。当时,英国的政治已由最初的地方诸侯之手移归中央集权。诺曼底以后是英国地方行政建制向近代转变的时期,1327年确立的治安法官制度使其职权日益扩大,兼有司法和行政的职能。1601年济贫法(the Poor Law)颁布实施后,教区成为济贫法的单位。中央集权又趋于地方分权化,更由地方分权而变为地主掌权。

2. 英国近代的行政区划特征

产业革命以后,资本主义迅速发展,工商业发达,工商阶级与地主阶级之间出现了不可调和的矛盾,地主执政成为众矢之的。在19世纪出台的法律中,英国的地方行政建制屡经修改,发生了重大变化,这一变化在城市建制之中得到进一步印证。

在撒克逊时期,存在着一些具有自治性质的镇和镇的分区,它们随后取得了自治市(Borough)的地位。诺曼底人入侵后,也建立了独立的自治市,国王和贵族向各城市颁发特许状,决定各城市享有自身的特权。虽内容不同,但都不受执行官监督,自行纳税于国库。城市法院有权自行审理地方的诉讼,当时的自治市处于枢密院和星法院的控制之下。17世纪中叶后,中央控制不再起作用,自治市则组成自治市法团,以法人资格从事活动,形成许多新的城市

中心。在城市中,出现了一系列诸如卫生、照明、供水、治安、警务等新的问题,迫切需要改革原来的地方行政建制。1835 年,英国议会通过的《城市法团法》规定在城市设"自治团体",由市议会管理地方事务。该法最初通用于 178 个市,对以后英国城市地方制度的确立产生很大影响。

英国议会于 1888 年通过的《地方政府法》和 1894 年《城区和教区议会法》是英国近代地方行政建制最重要的立法,奠定了英国近代地方制度。《地方政府法》将 1882 年制定的有关市自治法和 1884 年颁布的人民代表法规定的原则用于郡,目的在于改革地方制度。两法的实施使英国的行政区划体系发生了重大变化。具体表现为:第一,设立行政郡(Administrative)。历史上英国的郡是由撒克逊时代的县蜕变而来的,原来的界线并无变化,实际上为区域郡,已落后于时代的发展。根据《地方政府法》,在沿用原有区划的基础上,在英格兰和威尔士,将先前的 52 个区域郡重新划分为 62 个行政郡,行政郡的疆界有的与区域郡吻合,有的则作了调整。重新划分的行政郡就此成为英国的一级行政区域。第二,设立郡级市。《地方政府法》规定,在各郡之中,把人口稠密区划出,成立郡级市,享有与行政郡同样的职权,人口在 5 万以上的城市皆可独立自治,不受郡行政管制。[①] 第三,划定基层行政区。《城区和教区议会法》规定,每个郡划分为城区和乡区,作为郡的次一级行政区划,而乡区又可细分为教区。第四,各级行政单位的组织机构为议会,由居民选举产生。议会成员的人数因所在地人口的多少而异,各级政区议会都有比较明确的职权范围。上述两项法律的实施使得英国近代的行政区划建制逐渐简单化,地方政府的职能渐趋扩大。20 世纪以来,这一地方行政结构虽经几次调整,但变化不大,一直延续到 20 世纪 70 年代中期才解体。

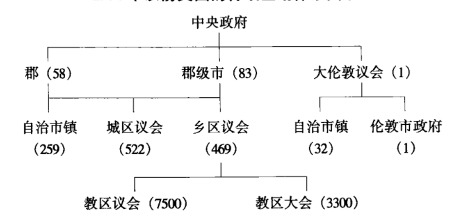
1974 年以前,英国的行政区划结构为二级、三级并存(苏格兰略有不同),郡和郡级市作为地方政区的第一级单元。郡包括四种地方政府,即城区、乡区、非郡级自治市和教区,但教区作为地方政府的第三级单元,仅仅局限于乡区之内。郡级市具有完整的职能。而在郡

---

① 许崇德主编:《各国地方制度》,第 32 页,中国检察出版社 1993 年版。

内，职责是在郡、区和非郡级市和教区三级政府之间划分。城区和非郡级市的区别主要在于有无国王发给的特许状及其管辖下级城市区域的权力。城区一旦人口增多，欲享有更大自治权，便可向国王申请发给特许状，如获批准，就可升级为市。当时英格兰和威尔士共有58个行政郡，83个郡级市，259个非郡级市，522个城区，469个乡区，并设置由居民选举产生的议会。另有10800个教区，其中7500个人口在300人以上的教区，设教区议会，余下3300个人口不足300人的教区，则设教区大会。

1974年以前英国的行政区划体系图示



资料来源：刘君德主编《中国行政区划的理论与实践》，第440页。

3. 20世纪70年代英国行政区划的改革

二战后，英国的社会经济已有很大改观，19世纪形成的行政区域结构已完全不合时宜。但在战后初期，政府主要致力于国家的重建和恢复经济，无暇顾及地方政府的改革。尽管如此，仍在1945年和1958年成立专门的委员会进行有关地方建制的调查和若干改革，但都由于时机不成熟而不了了之。到60年代中期，因地方体制的纷乱庞杂而产生的矛盾显得更为尖锐。例如，人口进一步向大城市集中，而大城市在行政区划上孤立于周围地区，难以实行有效的计划和管理。地方区划之间不平衡的矛盾日益加剧，最小的鲁特兰县，人口不到1800人，而最大的县辖市伯明翰，人口超过1000万。地方行政机构过多，职责混乱，效率低下，不利于中央进行统一管理和控制，因

此改革行政区划势在必行。

1960年，英国政府成立了两个皇家委员会对英格兰和苏格兰的地方行政建制进行调查。负责调查英格兰的雷德克利夫—莫德委员会(以主席命名)于1969年提出报告，总结了当时地方政府存在的六大问题以及改革的四项基本原则。委员会认为，地方政府的各项活动间存在着内在联系，职能的分离意味着功能的低效。而单一的具有完整职能的行政单元是地方政府的最好形式，因此他们提出废除二级制，在全国大多数地区建立一级制的行政单元，只在大的联合城市中保留二级制，并勾画了全国的行政区划由58个一级行政单元和3个二级行政单元组成。3个二级结构分别以伯明翰、曼彻斯特和利物浦为中心。负责调查苏格兰的惠特利委员会也于同年提出报告，建议实行二级制。上述建议虽然基本上为当时执政的工党政府所接受，但在1970年保守党上台后，又否定了单级行政单元的设想，更多强调地方民主。经过精心准备，1972年10月议会通过了新的地方政府法，新法对原先的行政区划作了很大的修正，英国的行政区划体系又一次发生了重大变化。首先，确立了行政区划的三级体制。在英格兰和苏格兰地区第一级行政单位为郡，第二级为区，第三级为教区，威尔士为社区。郡、区、教区(社区)都设有地方议会。其次，行政单位的数量大大减少。除了废除83个郡级市外，还把原来的58个郡缩减到47个，把郡级下属的市、城区、乡区议会从1250个削减为333个。第三，在6个大城市地区组成6个都市郡，即利物浦、曼彻斯特、伯明翰、利兹-布拉德福德、设菲尔德、纽卡斯尔-森德兰。这6个大城市郡共有36个市辖区议会，市辖区以下的郊区为第三级政府。苏格兰在1973年实行地方政府法后，撤销原有的32个郡，重新划分为9个一级行政区、53个二级区和1350个三级社区。北爱尔兰也废除了原来的6个郡，改为26个区。至此，英国地方政府改革后的行政区划格局初步形成。最新的变化是在1983年10月，英国政府发表白皮书，认为6个大城市郡和大伦敦议会是“已被证明造成浪费的一级多余组织”，应予以废除，并于1986年4月1日正式实施。大城市政府解体的原因很复杂，既有管理上的原因，也有政治上的原因，但政治因素起了关键的作用。

表 2-1　1986 年以后的英国地方政府结构

	英格兰和威尔士		苏格兰	北爱尔兰
第一级	大伦敦郡议会 (1)	郡议会 (53)	行政议会(9) 岛区议会(3)	区议会 (26)
第二级	自治市镇议会(32) 伦敦城(1)	区议会 (361)	区议会 (53)	
第三级		教区、社区	社区议会	

资料来源：根据周定国《世界行政区划图册》整理。

(二) 伦敦的行政区划组织与管理方式

伦敦是英国的首都,国内最大的城市,也是世界上最著名的国际经济中心城市之一。自有历史记载以来,伦敦始终处在不断的建设发展变化之中,因而对其行政区划的正确界定十分困难。1964 年成立了由 32 个自治市组成的大伦敦议会确立了区域界线,1986 年大伦敦议会被撤销,但大伦敦的称呼和地域范围仍被沿用。目前所说的伦敦一般是指麦特绿带(Met Green Belt)以内的区域,面积 1580 平方公里,人口近 700 万。伦敦的空间结构分为两个圈层,即内伦敦和外伦敦。前者包括 13 个自治单位,面积 310 平方公里,人口约 230 万;后者包括 19 个自治单位,人口约 460 万。在内伦敦又划出伦敦中心区,面积 26.9 平方公里。中心区包括两个核心:伦敦城和西区,居住人口 22.5 万,就业人数约 125 万。伦敦是目前世界上唯一没有统一市政府的大都市。

1. 伦敦行政建制的演变

伦敦行政区划的演变大致经历了以下几个阶段:

前工业化时期。在公元前 2000 多年前,今伦敦地区已出现人类聚落。伦敦的历史从公元 1 世纪开始,当时罗马人占领大不列颠岛,在泰晤士河口架起桥梁,建立一座军事要塞,称为“伦迪涅姆”。公元前 2000 年,罗马人建起长 5 公里的城墙,形成伦敦的核心—伦敦城的轮廓。早在撒克逊时代,伦敦就享有特种权利,到了诺曼底时期,获得国王的特许状,保障其固有的特权,并享有与郡同等的权利,自行选举审判官和审理地方事务,伦敦的经济、政治地位逐渐加强。但

直到15世纪末,从欧洲角度看,伦敦还是一个比较普通的城市,1500年时人口仅5万。[①] 16世纪中后期,伦敦开始急剧膨胀,17世纪中期,英格兰和苏格兰合并,伦敦成为英国的首都,同时成为国内最大的贸易中心和经济中心,进而发展成为英国的文化中心。伦敦的行政建制一直表现为享有特权的一级政区——郡级市。

工业化时期。18世纪末,英国开始了以蒸汽机应用为标志的产业革命。这场产业革命的结果使英国成为世界上最大的殖民帝国,并在国内形成了曼彻斯特、伯明翰、利物浦等一系列大工业城市。受惠于工业革命,伦敦从19世纪中叶起成为世界贸易和金融的中心。1863年伦敦建成世界上第一条地铁,开创了城市现代交通时代。社会经济的发展和运输方式的变革,使城市不断向外扩张,接纳越来越多移居伦敦的各地人口,城区扩展到了相邻的几个郡中。行政区划的混乱无序和地方政府结构的落后,带来了市政设施严重不足,交通网络不成体系,治安状况每况愈下等问题。而且,由于伦敦地区的教会议会和各种权力机构职责不明,机关庞杂,各教区之间缺乏统一的管理,各自为政。各教区的人口、面积差异悬殊,辖区边界交错不清。这一落后于时代的行政管理体系已严重阻碍都市的正常发展。为了改变这种状况,从19世纪30年代始,英国政府提出了一些针对性的改革设想,即建立大都市政府性质的权力机构,以便对日益扩大的都市区实行统一管理,并进行了一些有益的尝试。如1829年成立的都市警务局,根据城市发展趋势,划出21公里半径的区域作为辖区,使都市警务事宜脱离地方政府的控制。1848年成立的都市下水道委员会,提议将整个都市区的下水道、排水和供水等相关职能完全统一在都市管理之下,以改善都市区的卫生状况。最具实质性的政府改革则是1855年通过的都市管理法案建立的都市工作委员会(Metropolitan Board of Works,简称MBW)。MBW发挥了地方政府的功能,首先以当时的统计区为基础划定了拥有280万人口的区域作为辖区,其范围虽小于都市警务区的面积,但比当时伦敦建成区要大,约有300平方公里的地域。其次,对原有的教区进行了改组,保留大的,合并小的,并精简机构,形成了一个由23个教区、15个区和伦敦

① 蔡来兴:《国际经济中心城市的崛起》,第191页,上海人民出版社1995年版。

城指定成员参加的 MBW,产生了一个间接选举的都市权力机构。MBW 实际上是地方主义和集权主义妥协的产物,虽然取得了可喜的成效,但存在着严重的先天不足,没有从根本上打破行政管理上的条块分割,除了合并一些小教区外,对其他行政区的界线未作任何调整,辖区的界线仍然犬牙交错,“飞地”依旧,更谈不上触及伦敦和一些大教区的利益。因此,MBW 的改革成效还是十分有限的,在某种程度上甚至造成了都市管理的更加不规范。

1888 年,《地方政府法》的颁布为伦敦行政建制的改革提供了一次极好的契机。都市改革派以法律为依据,废除了 MBW,成立了伦敦郡,由居民直接选举产生郡议会。但在组织形式上,改革的激进派和温和派各执己见,相持不下。直到 1899 年,在政府的干预下,才通过了伦敦政府条例,在郡内建立二级体制,由市镇代替教区成为都市政府的基本单元,另外还给予伦敦郡议会很大的权力。在行政区划上,沿用了 MBW 的界线,尽可能尊重原地方政区的边界,仅对其中的一部分进行了合并,以 28 个市镇取代了原有的区和教区。这一改革正式确定了都市政府形式和确立了都市两级结构。进入 20 世纪,伦敦都市地区进一步向外扩展,城市郊区出现城市化现象,东南英格兰地理景观上已呈连续的城市绵延区,但在行政区划上则分属几个郡管辖。相反,在城市中心地带出现了严重的衰落,都市问题日益复杂化,由此引发的一系列矛盾将扩大伦敦郡管辖范围问题提上了议事日程。虽然建立大伦敦的思想合情合理,但因城郊地方政府的坚决反对而付诸东流,最终地方主义与都市集权主义之间的斗争上升到了保守党和工党之间的政治斗争。在强大的政治阻力下,为解决都市问题,中央政府只能退而求其次,针对交通、住宅及规划等问题成立一些专门机构,以解决上述矛盾。同时各地方政府也意识到都市问题牵涉到共同的利益,采取合作和协调的态度予以配合,这在一定程度上缓解了矛盾。但各级政府更多考虑的是自身利益,专业性的机构面对日益复杂多样的都市问题常常束手无策,所以对一些综合性的跨区界的问题更是无能为力。

战后时期。二战以后,在经济重建的过程中,伦敦新建了一系列的新兴产业部门,如电气机械、汽车、飞机等,大大推动了城市的发展。从 20 世纪 60 年代开始,伦敦的服务业稳步增长,金融保险业成

为最大的经济部门，都市政府的发展也因此进入了一个新的阶段。大伦敦的思想重新提起，并得到广泛认可。1951年采用的新的人口普查统计口径，以伦敦城市组团为基础，范围已达距市中心24公里为半径的区域，伦敦都市化的扩界由此可见一斑。周围地区的行政体系因伦敦市区的侵入而摇摇欲坠，原来的市镇又因人口的增加要求升格为郡级市。郡政府因担心税收下降、实力削弱而强烈反对这种趋向，造成郡与地方政府的严重对立。战后初期，英国曾对国内郡级市的问题进行调查研究，但对伦敦周围地区几个郡级建制的升格问题感到无从下手，这些地区实际上已与伦敦融为一体。中央政府认识到必须将其与伦敦地方建制改革结合起来，通盘考虑。1957年，一个名叫赫伯特的皇家调查组（Herbert Commission）对伦敦及其郊区进行了详细的调查研究，广泛征求了各级地方政府和各界人士的意见，提出了大伦敦重组方案。1963年国会通过伦敦政府条例，1965年大伦敦议会正式履行职责，原来的郡议会被撤销。

2. 大伦敦政府的重组与解散

新的大伦敦议会辖区范围为1580平方公里，比当年的MBW扩大了4倍多，包括米德塞克斯郡的全部和萨里、肯特、埃塞克斯、赫特福德四个郡的部分地区。大伦敦区内建立两级地方政府，并进行大规模的合并重组。市镇的合并以20万人口作为门槛规模，尽量不打破原行政区划界线进行整块合并，伦敦城仍维持现状。各级政府的议会都由直接选举产生，并在职能方面作了具体分工。应该说，大伦敦政府重组是都市作为一个整体的一次改革，达到了都市管理职能与都市区范围基本相吻合的目的，开创了大都市政府的先例。这一新的体制具有很大的优越性，表现为：第一，成功地调整了行政区划。各市镇的合并十分顺利，新的行政机构有效地担负起地方事务的管理职能；第二，更好地发挥了公用事业的潜力，提高了水准。由于空间范围的扩大，区域性的公共设施得以充分利用，服务水准整体上获得提高；第三，各级政府职责分明，相互配合。两级政府建立了不同层次的公共服务体系，虽各司其职，但在一些公共交通、下水道工程及教育、消防等大空间领域中通过组织协调，建起了一整套服务于都市范围的完整体系，消除了原来地方政府条块分割的弊端。

尽管大伦敦重组是一次比以往力度都大的改革，但也不可避免地存在着固有的缺陷，在重组的后期越发明显。如改革过分强调了市镇政府的作用，大伦敦议会则缺乏权威；两级政府间没有隶属关系，使大伦敦议会宏观调控不力。其次，两级政府的职能虽有分工，但有些职能的复杂性无法明确区分，因而难以协调奏效。以上原因最终影响公众对大伦敦议会的评价，以至 20 世纪 80 年代初出现了废除大伦敦议会的呼声。另外，政治上的党派之争也在很大程度上主宰着都市的政局。1985 年国会通过地方政府条例，于 1986 年 4 月 1 日起废除大伦敦议会(包括英格兰其他 6 个大都市郡)。大伦敦组合城市作为一级行政单位经历了 21 个春秋而寿终正寝，原两级市镇政府直属中央管辖。大伦敦政府的演变过程反映了英国地方政治、经济、社会各种因素综合影响的变化规律。从某种意义上讲，其解体危机从它诞生的那一天起就已存在。

大伦敦议会被废止时，英国政府指派专门的机构负责原议会行使的大部分职能，并成立了一个伦敦政府办公室，处理伦敦的都市事务。1986 年成立了 9 个代表伦敦各区的组织，有的业务涉及全伦敦，有的只涉及局部，这些组织的财政来源多种多样。现行的伦敦管理由一系列组织负责：中央政府、地方政府与中央机构、地方机构及私营企业和自愿组织。值得注意的是私营企业正变得越来越重要，现在城市的煤气、给排水、电力、电信、机场全都由私营企业管理。[①] 英国政府的一个长期政策是：一方面实行私有化，另一方面把权力从地方转移到中央，使前者仅仅成为“执行机构”。但不管怎样，大伦敦的规划和管理始终遵循以下三个目标：(1)保持和发展伦敦的国际地位，在欧洲统一市场中具有竞争力；(2)保持伦敦在全国的地位；(3)保持大伦敦地区间的有效合作。

(三) 中央与地方的关系

1. 中央与地方权限的划分

英国是采用地方自治体制的单一制的国家，各级地方政府的权力，并非固有的权力，而是由英国议会以立法的形式，向各地方政府

① Derek Gowling:《Metropolition Planning and Management in London: Recent Change》.

颁发特许状或制定各种法律、命令加以规定。中央政府管辖最重要、最经济、最有效的事务,如外交、国防、航空、邮政、对外贸易、货币、度量衡等有关国计民生的大事。地方政府的职责范围一般分为必须承担(obligatory)和根据需要允许承担(permissive)的两类。在明确规定的职权范围内,地方政府可自主行使职权,中央政府不得干涉。凡未明确规定的事项,地方政府无权过问。若某一地方政府认为需要扩大职权范围,须向议会提出申请,请求制定法律,如经议会通过,即成为私法律,其效力只适用于该地方政府,其他地方政府不能援例行使。除教区与社区外,各级地方政府均可提出申请,但程序复杂,颇费周折。各地方政府享有的权限大同小异,最主要的有立法权、行政权和财政权。立法权包括两个方面:一是地方事务的立法权,多为议会制定的地方单行法规;二是地方政府有提出或反对某一私法的权利。行政权包括在其管辖范围内兴建和改善公共建设事业,如道路、桥梁、卫生、福利等;财政权可依地方政府法及其他法律征收地方税和其他费用的权利。此外,对社会的治安、环境保护、商业服务、社会福利等提供管理和服务。

2. 各级地方政府的职能

英国素有"地方自治之家"的称号,早在盎格鲁-撒克逊时代就出现了自治市的萌芽,所以英国的地方政府一直被认为是富有自治精神传统的。各级地方政府都是自治独立的,它们之间没有纵向的从属关系,任何一级政府都不能超越规定的权力,郡议会不得对区议会发号施令,区议会不能对教区(社区)指手划脚。各级议会都只能在自己的管辖范围内行使议会法所赋予的权力。

在英格兰和威尔士,郡议会一般负责需要在大区域内的规划和服务事务,如制定地区规划及管理贸易、运输、道路、教育、公共图书馆和博物馆,负责青年就业和社会服务,任命消防、警察和国家公园的管理人员等。区议会则担负管理飞机场、城市餐馆、住房、用水、市场、垃圾处理、污水处理及制定地方计划等,并对教区和社区实行宪法监督。教区和社区议会管理物资分配、丧葬与礼堂、会场、接待、体育和娱乐设施、公共厕所、街道照明、停车场、人行道以及对地方艺术的资助和接受区议会的咨询等。郡、区议会有共同管辖权。都市郡

和大伦敦议会的主要职权范围是制定大规模的规划及道路交通、警务、消防、废物处理、法律服务等。都市区议会和伦敦市议会负责教育、青年就业、老人与儿童福利、社会服务等个人和社会事务。1986年都市郡议会和大伦敦议会被废除后，其职责如消防、治安、警务、交通等事务移交给都市区议会和伦敦市议会管理。1972年后，地方政府不再管理公共卫生、供水、下水道。20世纪80年代以后，陆续出台的教育改革法案和住宅法等又使地方政府失去了对高等学校和住宅管理的权限。保守党执政后颁布的一系列法律进一步削弱了地方政府的职能，特别是财政权，同时还规定地方政府应转移一部分事务给私人团体。

苏格兰和北爱尔兰由于历史背景不同，情况比较特殊。苏格兰的行政事务归苏格兰事务大臣负责，下设5个职能部门：农业渔业部、工业发展部、开发部、教育部、家庭和卫生部，各部都负有相关的广泛责任。北爱尔兰议会和政府享有一定的自治权，可就有关爱尔兰事务制定法律，但不得有悖于英国政府所颁布的法律，在外交、国防、外贸、货币等重要事务上无权立法。北爱尔兰历史上曾多次设立"自治政府"，但都寿命不长。目前，北爱尔兰处于英国政府的直接控制下，由设在英国政府的北爱尔兰事务部负责有关法律、政策和宪法等问题，具体任务归北爱尔兰事务大臣掌管，并由设在贝尔法斯特的各部主管经济发展、教育、农业、环境、卫生及社会服务等事项。

地方议会的执行机构是地方委员会。地方委员会分为两类：普通委员会和联合委员会。普通委员会是单个地方议会的执行机构，按职能的性质分为常设委员会（负责长期行政事务）、临时委员会（负责解决短期内发生的特殊问题）及法定委员会（负责办理强制性或权威性事务）。联合委员会由数个地方政府派出的代表组成，主要负责警务、供水、市镇和乡村建设计划和地区性的协调统筹安排等。各委员会成员少则数人，多则上千人。地方政府的财源来自地方税收、中央补贴及各种贷款、发行债券等，中央补贴乃是最大的来源。

3. 中央对地方的控制

如果说权限的划分在于更好地发挥地方政府作用的话，那么中央的控制则在于确保国家的统一和维护中央政府的法定权威。英国

地方政府虽享有较大的自治权限，但也毫无例外地受中央政府的控制和监督，而且这一控制近年来有增无减。英国中央政府对地方政府的控制方式分为立法监督、行政监督和财政监督。

立法监督。英国是一个实行议会主权原则的国家，地方政府的产生、性质都由议会决定。立法监督在中央控制中居主导地位。地方政府的各种职责都由各种法律限定。在授予这些职责时，议会使中央部门获得控制地方政府的各种手段。例如，地方政府因需要扩大职权时，必须申报议会，或因地方事务通过某些决议和法规，需经中央有关部门批准，从而使地方政府的活动受到限制和监督。一旦地方政府越权，便可向法院起诉，请求法院颁发禁令加以约束。其次，当地方政府立法不当，或与国家宪法、法律相抵触时，中央政府有权要求地方政府进行修改、暂停实施或予以废除。例如，北爱尔兰曾数次颁布有关扩大自治权的法律和建立相应的机构，但均被视作与国家宪法相悖而被取消。

财政监督机构。英国地方政府组织庞大，事务繁杂，开支很大。20世纪80年代初，英国每年的行政经费约有1/4用于地方政府，占地方政府财政来源的一半左右。这种中央给地方政府的拨款制度已实施了一个多世纪。中央拨款大多是税收补助，约占拨款总数的80%，而且是一次性付清。其次是限定性用途的专项拨款。战后至70年代中期，中央拨款在地方收入中的比重从31%上升到56%。税收补助款主要用于地方税收的不足，中央政府在分配上给较穷的地方政府补助，以期平衡地方间财力的差距。专项拨款则大多用于警务、公路、住宅等方面。中央政府通过划定税收范围、制定支出指标等手段控制了提供给地方的经费，同时委派地区审计员，负责审计地方政府的账目。一旦查证地方政府的预算开支违法时，则有权责令其禁止使用，并追究有关人员的责任。此外，地方政府用于基本建设的贷款通常也要经中央批准，从而使地方政府在财政上越来越依赖中央，故财政监督足以成为中央控制地方政府的一种强有力的手段。

行政监督。行政监督是中央政府在地方政府活动中所进行的经常性的控制手段，这种监督是通过对行政行为的监督、有时甚至是行使司法权力来实现的。地方政府所执行的事务，一方面是受中央政

府委托而履行的事务，另一方面则是地方上必须承担的固定事务。中央有关部门的大臣有权发布规则或命令，责成地方政府完成任务；也可以给相应的地方政府发通报，尽管这些通报的效力很难确定，但常常被认为是中央对地方的控制手段。大臣还握有受理上诉案件的权利，解决公民与政府间的纠纷。

以上种种监督，有效地保证了英国中央政府对地方政府的控制，使地方政府独立行使的权力受到了一定的限制。1997 年 5 月的英国大选中，工党战胜保守党，入主唐宁街，布莱尔政府将改革政体作为新政府推行新政的一个重要组成部分。工党认为，应给予地方政府更多的权力，因地制宜地制定经济和社会政策，特别是苏格兰、威尔士议会要有较为独立的立法权和经济决策权，逐步取代苏格兰和威尔士事务部的职能，以缓解上述两地的民族独立情绪。此外，长期困扰英国政府的北爱尔兰问题也在 1998 年 4 月达成了和平协议，使矛盾得以缓解。

二、美　国

美国是当今世界上最发达的资本主义国家，也是世界上面积最大、人口最多的国家之一。1789 年 3 月，美国第一届国会宣布生效的《美利坚合众国宪法》，是世界上第一部作为独立统一国家的成文宪法。该宪法规定了统一的美国采用联邦制的国体。两个多世纪以来，美国的联邦制原则已发生了很大的变化，但其基础始终未变。联邦政府在法律上高于州政府，在宪法范围内州有权选择自己的政府形式、处理自己事务的权利。美国这一典型的联邦体制是奠定其行政区划的基石。

（一）最早确立联邦制的国家

美国的历史，一般都认为是从英国在北美建立殖民地开始。在哥伦布发现这块大陆时，有 300 多万印第安人生活在不同的部落中，较早进入定居阶段的部落已开始种植印第安谷物，并创造了印第安文化。新大陆被发现后，欧洲各国殖民者纷至沓来，翻开了北美大陆殖民拓荒的历史。从 17 世纪起，英国开始到北美进行殖民活动。

1620年，第一批英国移民来到马萨诸塞南端的普利茅斯港，开始了新英格兰一带的殖民。以后，英国向美国的移民迅速增加，沿着大西洋海岸，建立起许多英国移民点和城镇，如波士顿、费城等。以这些城镇为据点，英国殖民者通过掠夺、诱骗等卑鄙的手段，把原土著印第安人驱赶到阿巴拉契亚山脉以西。到1773年，英国已占据东起大西洋、西至阿巴拉契亚山脉的整个狭长地带，这就是构成美国独立时的13个殖民地的区域。18世纪中期的英法七年战争，英国击败了法国，夺取了法国在加拿大的殖民地。就这样，到独立战争前，英国在北美已占有北起加拿大、南到墨西哥湾、东达整个大西洋沿岸、西抵密西西比河的广大领土，成为北美的最大的殖民者，但其最主要的部分还是最先占有的大西洋沿岸的13个殖民地。这13块殖民地的统治形式分为三种类型：皇家殖民地（royal colony）、业主殖民地（colony under the proprietor's rule）和自治殖民地（colony with the right to choose its own assembly）。[①] 多数殖民地是直属王室的皇家殖民地，如纽约、新泽西等，由英王直接任命总督来统治。业主殖民地的总督由业主任命，经国王批准，如宾夕法尼亚、特拉华、马里兰等地。自治殖民地总督由选举产生，经英国国王批准，罗德岛和康涅狄格等地就属于此类型。每个殖民地有一个民选的立法会议，但总督有否决权，因而实际上只是一个咨询机构，当选者都为大地主、大商人、农场主等资产阶级。尽管当时13个殖民地在政治上还是各自为政的小邦，但彼此之间的经济贸易往来已日益频繁。北部殖民地把工业品运销到南方，而南方殖民地则以粮食、棉花、烟叶等原料供应北方。随着殖民地经济的发展，逐渐形成了统一的市场。共同的语言、共同的地域、共同的文化以及日益发展的内部经济联系，导致了一个以欧洲移民为主体的新的民族——美利坚民族的形成。

英国对北美殖民地实施十分残酷的剥削和压迫，加剧了殖民地人民同英国殖民当局的矛盾。到18世纪后半期，殖民地人民反抗英国殖民统治、争取民族独立斗争风起云涌，持续不断。1775年4月，北美独立战争的枪声打响，翌年7月4日，大陆会议通过《独立宣言》，美国向全世界正式宣告脱离英国而独立，原先北美的13个殖民地，成为组

① 杨幼炯：《各国政府与政治》，台湾中华书局1983年版。

成美利坚合众国最早的13个成员国。但美国真正的独立则是在8年后的1783年9月,美、英签订和约,英国正式承认美国脱离英国而独立。除了原13个殖民地外,英国将阿巴拉契亚山和密西西比河之间北起加拿大南界、南至佛罗里达边境的全部土地划归美国。在独立战争中,为了壮大力量、统一斗争,13个"自由、独立"的国家的代表签订了《邦联条约》,结成统一战线。根据该条约,参加邦联的成员"保留其主权、自由和独立",因此,邦联只是由各成员国组成的松散的国家联盟。建立在13国制定的《十三州永久联盟》基础上的统一政府组织,在国防、财政、外交等重大问题上并无实际权力。邦联没有统一强大的政府,使美国对外缺乏竞争力,对内缺乏威慑力。在内外交困的情况下,各国代表于1787年聚会费城,就加强中央政权问题达成共识,制定了《美利坚合众国宪法》。新宪法于1789年生效,确立了美国联邦制的政体结构,并建立了强大的中央政府——联邦政府(Federal Government)。经过19世纪到20世纪的领土扩张,美国逐渐形成了现今由50个州和1个特区组成的统一的联邦制国家。

(二)美国地方行政区划的结构与分布

根据美国联邦制的原则,州不是联邦政府划分的次级行政单位,而是组成联邦的成员。只有州以下的行政单位才被称为地方单位,地方政府只具有州政府通过"授权立法"而授予的那些权力,它们是州的分治区即行政区划单位。

美国地方行政区划的产生经历了一个发展过程,县是殖民地时期最重要的政治单元,但各地区不同。南部殖民地中,因农民多,分散在各农场,而地方自治政府尚未发展,县为主要地方行政单位,县内官吏主要由州长任命,选民推选代表出席州议会。县政府之主要机关为县法院,兼管行政和司法事务。北部殖民地中虽有县的行政单元,但以镇为主,因当地的殖民者都是集居,庄园较小,镇政府即为镇民大会,开会时选举主席。在中部的殖民地中,大多采取混合式的行政单位,先有县、市,后又统一为县。各县都有县法院,但地位不如南部高,同时也有镇一级的行政区划,如在纽约州镇是地方政府的主要区域。市在法律上与县都是州的分治区,区别在于形成方式和自治程度的不同。如果说县是根据州的意愿,由上而下划分的话,那么

市就是根据居民自愿申请，经州特许成立的由下而上的市政自治体，因此，市享有更多的自治权。在美国的官方统计中，市政自治体包括市(city)、市镇(borough)和村镇(village)。此外，各州还设有更小的行政单位，如乡(township)、镇(town)，有时这是两个可以互换的词。这些行政区域的所谓"更小"，仅是指其规模，因为它们虽身处某个县或市的地域内，但并不从属本县或本市。它们同样是州的创造物，作为独立的政府行使职权。于是，县、市、乡、镇、市镇、村镇就成了州以下普遍存在的地方行政单位，地方政府在本行政区域内行使一般的和普遍的管理职能，是具有综合职能的地方政府。

美国行政区划有别于其他各国的一个突出之处是拥有大量的特别区。其政府在其辖区内只行使某种单一的职能，因此特别区种类繁多，涉及学校、消防、水管理、卫生管理等广泛领域。特别区的产生和发展与美国的城市化过程密切相关，在20世纪60年代以后的美国郊区城市化进程中，除学校以外的各类特区以惊人的速度加速发展。到80年代后期，美国特别区的数量大大超过了普通行政区的数量，而且发展势头有增无减，分布广泛，尤其在大中城市更是比比皆是。

表2-2 20世纪40—90年代美国地方政府类型和数量变动(单位：个)

年 份	县	市镇自治体	乡 镇	学校区	特别区	合 计
1992	3043	19296	16666	14556	33131	86692
1987	3042	19200	16691	14721	29532	83186
1962	3043	18000	17142	36678	18323	93186
1942	3050	16220	18919	108579	8299	155067
数量变动以1942为基数	-7 -0.02%	+3076 +19%	-2253 -11.8%	-94023 -86.6%	+24832 +299%	-68375 -44.1%

资料来源：① 许崇德主编《各国地方制度》，中国检察出版社1993年版。

② Deil S. Wright: Globalization, Governance, and Dimension of Decentralization: an Intergovernmental Model for Local Autonomy, 1998.

(三) 美国现行地方行政区划的类型和特征

美国现有 50 个州和 1 个半自治性的联邦特区,即首都所在地哥伦比亚特区。但因各州都拥有各自的宪法,所以各种行政区在各州可以有不同的界定,被赋予的权力也不尽相同。

1. 县(County)——州的最大分治区

从地理分布上看,县是美国最普遍的地方政区单位,除阿拉斯加、康涅狄格、罗德岛、路易斯安那州外,美国的近 3050 个县统辖了每个州的每一寸土地。[①] 从美国地方行政区划的演变来看,县是最稳定的行政区划。从 20 世纪 40 年代一直到 80 年代末,全国县的数量几乎没有变化,但县的地位在各州的情况很不相同。在新英格兰地区,由于历史传统,镇担负了县政府的职能,县成了名不副实的摆设。在康涅狄格、罗德岛州的县仅仅作为统计和司法单元,并无政府职能。在路易斯安那州和阿拉斯加州,相当于县的地方行政单位分别被称为"教区"和"行政区"。在南部地区,县则是重要的地方自治、行政和司法单位,有的还继承了城市的职能。县的地理分布虽然普遍,但规模、人口相差甚远。就面积而言,加利福尼亚州的圣贝纳迪诺县有 20064 平方英里,超过马萨诸塞、康涅狄格、罗德岛和特拉华 4 州之和。而弗吉尼亚州的阿灵顿县只有 26 平方英里,两者相差 770 多倍。在人口数量上也存在着同样的差异,洛杉矶县有 800 多万人口,而得克萨斯州的富兰克林县只有 300 个居民。[②]

美国的县管辖之初完全是农村区域。由于工业化和城市化的发展,城市地区经州议会颁发特许状成立市,成为独立的政区单位。但在大多数州,市成立后并不从县的区域内划出,仍保留在县界内,但却享有特许的自治权。这类县往往被称为"都市县"。都市县的县和市在行政地域上疆域重合,政府并存,有时一个市的辖区内也会存在

---

① 理查德·D·宾厄姆:《美国地方政府的管理实践中的公共行政》,第 41 页,北京大学出版社 1997 年版。

② U.S Department of Commerce:《Statistical Abstract of United States》,1995.

着两个或两个以上的县。全国大多数的县仍为非都市县,但实际上绝大多数的县都已相当城市化,一个县大多包括一个和数个小城镇,县也为这些小的城镇承担许多城市职能。真正农村型的县是在人口较少的农业地区,每个县一般包含两个或两个以上的乡及若干个村镇,某个城市被指定为县政府的所在地。据统计,大约有25%的县在农村,但其人口只占总人口的2%。相反,只有13%的县主要在城市,但它们的人口占了总人口的68%。[①]

县政府是美国最普遍的地方机构,但也是美国地方政府中体制形式最不相同的,面积和人口的巨大差异也是造成这一差异的重要原因。县政府提供了从摇篮到坟墓的国家服务,如公共卫生和治安保护,并且担负司法的责任。通常,这些服务和工作是由县政府的"权限"或一般政府服务中心来安排和管理的。一般来说,大多数规模比较小的县,特别是农村地区的县政府,还保留着县政府的传统形式,即县政府由选举产生的人数不多的委员会进行监督,同时行使立法和行政管理职能。县政府执行的政策是由州政府制定的,但各州规定的约束力不同。目前,大多数县并未实行严格的三权分立制度。而县的城市化趋势又使地方政府的机构不断分化,传统县政府的功能显然已经过时,改革县的建制成为美国地方政府改革的焦点之一。

2. 市(city)——一种规模较大的市政自治体(municipality)

对于市政自治体比较有影响的定义是:"市政自治体是由指定地区的人们联合起来建立的一个政府,它没有立法权而是协助州政府来管理地方和社区的事务。"[②] 美国每年都有新的市成立,也有一些市解散。目前全美共有19000多个自治市,其职能就像一个"超级市场",提供各种各样的服务,并向居民收取服务费。虽然市和县都是具有综合职能的地方政府,相比之下,"市要比县为它的居民提供更多的公共服务"。美国各州的城市体制也是形形色色,从行政区划的角度看,几无等级体系可言。世界著名大都会纽约的行政等级与只

① U.S Department of Commerce:《Statistical Abstract of United States》,1995.

② 理查德·D·宾厄姆:《美国地方政府的管理实践中的公共行政》,第64页。

有数万人的小城没有差别，大小城市在法律上地位平等，各自独立，在经济上则自主发展。在美国的50个州政府中，位列各州首位城市的只有17个，占全部州政府的1/3左右，而且还有22个州政府城市人口不足10万，占州政府总数的44%，人口最少的只有0.8万。其不同点主要体现在行政职务的设立及其与议会的关系上；共同点在于全国每个市都有一个选举产生的市议会，市议会均实行一院制。

在美国城市化的过程中，随着城市功能的发展，其市政体制也处在不断的演变和改革之中，先后形成了三种基本的市政府体制：(1)议会—市长制。这是美国历史最悠久、最普遍存在的市政府体制。这种体制反映了州政府和联邦政府中固有的“分权”观念。在议会—市长制中，单独选举产生的市长有很大的政治权力，可以否决议会通过的法令，制定和实施财政预算等。这种体制有两种形式：强市长制和弱市长制。其区别在于市长权力的大小，弱市长制的市长只是挂名的行政首脑，强市长制的市长则是“行政领导的源泉”。后者往往被认为是治理大城市的最好形式，美国的大城市大多采用强市长制。(2)委员会制。委员会制产生于20世纪初的市政改革运动，它是由州长任命一个委员会同时行使立法权和行政权，实行“立法和行政合一”。在这种体制中，通常由3—7人的当选官员组成的议会来负责，每一个委员会领导一个或几个机构。这一体制的好处在于不受党派左右，但存在着行政部门之间的协调问题，因为没有机制来约束和协调作为机构首脑的委员之间进行的各种合作。据1988年的统计，实行这种制度的城市已不到3%。(3)议会—行政官制，也称市议会经理制。这一体制同议会—市长制实行的分权原则相反，把权力集中在由普选产生的非党派的小型议会手中，只设有象征性的市长。议会行使所有的决策权，并聘请一位优秀的、有实际行政管理能力的经理来管理城市的行政事务。市经理任期不定，市议会如对其工作不满，随时可以解雇。市长的作用主要是主持市议会并在礼仪和典礼的场合代表市，并在市议会与市经理之间起沟通作用。目前，全美约有1/3的城市实行这种制度，尤其以人口2.5—25万的中等规模城市为多。市镇和村镇在美国的官方统计中都称为市政自治体，但规模较小，政府机构比较简单，政府体制一般采用类似弱市长制的方式，立法机关为镇议会。

美国三种市政府体制模式

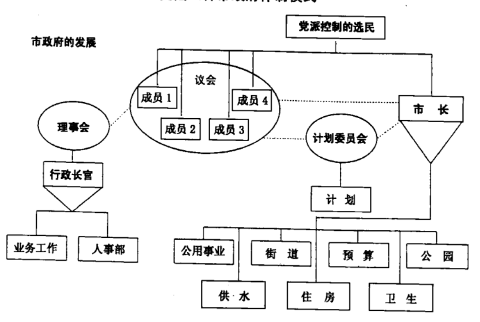


图 1　议会—市长制的市政府体制

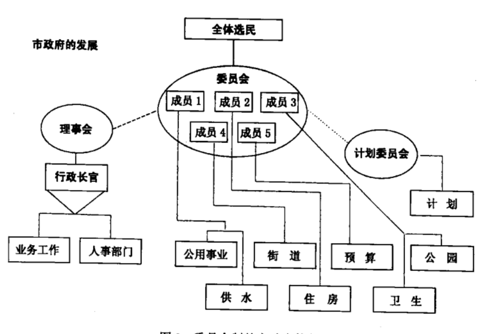


图 2　委员会制的市政府体制

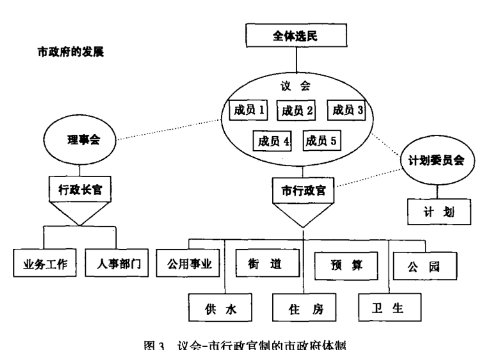


图 3 议会-市行政官制的市政府体制

资料来源：理查德·D·宾厄姆:《美国地方政府的管理实践中的公共行政》。

3. 镇、乡、村(town, township, village)

镇的含义往往与乡相混,各州情况不一。在有的州是指小型城镇,有的州统一称乡,有的州则两者可以互称。各州设乡的范围也有所不同,有的多,有的少。俄亥俄州是最先根据联邦土地政策进行测定的地区,在那里明确地划分了大小差不多一致的乡。除了最初的殖民地外,在绝大多数州中,乡被视为是县的分支机构。乡的权力通常较小,一般只是负责地方道路的建设和征收财产税。在城市化水平较高的乡,也提供类似市政府的服务。在新英格兰地区,镇始终是政府管理的标志,地位极为突出,职能相当于其他地方的县,镇民大会是镇的决策机关。由于选民大会通常被看作美国民主政治的必要条件,所以这种政府体制曾被誉为"直接民主的最显著的范例"。在大多数州内,当辖区合并到一个村或一个城市时,乡就被解散了。然而在有些县里,随着城市化的发展,乡的人口不断增加。人们发现,乡是先天实行低税收和小政府的最好地方,因而数量有增无减。据美国统计局的《政府统计资料》,1962—1992 年的 30 年间,美国乡镇的数量从 17142 个减为 16666 个,仅减少不到 3%。许多乡镇的行政

机构由选举产生的委员会委托一些委员进行管理。委员会组成一个立法的集体和行政的集体，这种体制类似于城市的委员会制。

4．特别区(special district)

特别区是行使单一职能的行政区划单位，广泛分布于除阿拉斯加州和哥伦比亚特区以外的美国各州。特别区是美国各类行政建制中比重最高、增长最快的政区单位。在1992年的统计中，各类特别区的数量占行政单位总数的55%，达47687个。特别区种类很多，有学校区、消防区、卫生区、公园区、水管理区等等。其中学校区是历史最久的一种，早在殖民地时期就已出现，并逐步形成了社区办学、教育管理分权的传统。在近半个世纪以来，为了提供更完善的学校设施和更好的师资，许多学校区合并成较大的单位，因此学校区的数量大大减少。从1942—1992年的50年间，学校区从108579个减至14556个，减少了近87%，但仍占特别区总数的30%多。与学校区相反，其他特别区在过去的半个世纪中得到了惊人的发展，增加了2.5倍之多。特别区机构的激增至少是由三种不同的情况直接导致的：第一，城市人口的急剧增加使许多人住到新的郊区，从而要求许多新的服务。诸如学校设置、污水处理、道路建设、公园扩建等等。第二，新到郊区定居的居民不愿为新增加的公共设施提供更多的税收。第三，传统的市政府和县政府既做不到也不愿意满足这些不断增加的新要求。特别区的建立由各州法律规定，在大多数情况下，由当地居民按一般法律的规定，向县请愿，如获通过，再经居民投票同意，即告成立。一般来说，特别区的规模小于县，特别区通常是由一个管理委员会进行管理，其官员由选举产生或由上级政府任命。特别区只提供单一的服务，但在财政上和政治上不再依附于原有的市政府和县政府。这种不受原来行政关系约束的体制，很受改革者和纳税人的欢迎。

（四）美国现行行政区划的特征

1．行政区划结构呈“平式”扁联三角形形态

按管理学的原理，采用扩大管理幅度和减少管理层级的形式可

构成“平式”或“横式”的组织结构。而采用缩小管理跨度和增加管理级数的方式，则形成“直式”或“纵式”的组织结构。美国总面积936万平方公里，人口2.6亿多，分设50个州和哥伦比亚特区，下辖3043个县、19296个市、县辖16666个乡镇(1992年统计)，为准三级制。此外，还有14556个学区、33131个特别区。这种“平式”结构不仅反映了美国公民热衷于民主、要求自治，而且表明地方政府有更大的管理职责，有助于缩短基层与上级组织之间的行政层次距离，便于上下沟通。随着现代科技的发展，现代管理手段的进步，这一行政区划体制能较好地适应历史前进的步伐。

2．地方政府数量庞大，建制标准各行其是

据1992年统计，全国州以下的地方政府共有86692个，政区单位包括县、市政单位与乡、镇及各类特别区，行政管理权都在各州，各地方行政区划各不相同。在一州之内，州政府与县或市地方政府两级行政区划层次是明确的，而规模较小的乡、镇、市镇、村镇在各州与县或市的关系比较复杂，甚至名称都不统一，而同级地方政府的体制也千差万别，形式不一。可见，美国的行政区划弹性较大，便于因地制宜。

3．特别区激增，成为数量最多、变化最大的地方政府

美国恐怕是世界上唯一一个特别区数量超过普通行政区的国家。从总体上看，美国全国性的行政区划变更不大，如作为州的最大分治区的县，从20世纪40年代初到80年代末，其数量一直稳定在3050个左右。尽管美国朝野各界对过时的县政府颇有微词，并希望加以改进，但实际措施并不多见。特别区则是另外一种情况，它是战后美国变化最大的地方政府。但出现了两种截然不同的情况：一是学校区的数量大幅度减少，二是其他名目繁多的特别区(消防区、水管理区、卫生区、公园区、环境监测保护区等)如雨后春笋般地涌现。前者是为了更好地改善学校的设施和追求更佳的师资，学校区实行大量合并的结果；后者是因为社会结构的变动和人口的地区分布变化，导致了人们对城市和市郊的各种公共规划提

出了不同的服务要求。为了填补服务空白，建立了许多新的不同类型的政府部门，特别区成了提供各种专业化服务的最有效的机构。它不仅不受市中心的控制，而且能跨越各个分隔的不同社区来提供优质服务。从而改变了从旧的市中心到新的市郊学校区的地方政府结构、定位及职能，因此特别区代表了20世纪美国城市管理的发展方向。

4. 地方行政区划规模、数量悬殊，界线交错重叠

美国的50个州都有自己不同的地方政区单位，但各州拥有的地方政府的数量差异很大，如特拉华州仅有3个县，而德克萨斯州却拥有254个县。伊利诺州拥有最多的市，达1279个，加利福尼亚州拥有最多的特别区政府，共4890个。各类同级别的行政单位面积、人口差异之大，少则几倍，多则上万倍，这在县和市两种地方政区中表现最为突出。此外，地方政府的界线常常是模糊不清的，往往在一个县的地域内同时存在着市、乡、镇或村，在一个市的地域内也会有县、镇或村镇。县和市都是州政府设置的分治单位，而乡、镇、村与县和市在行政隶属关系上也比较复杂，不一定从属所在的县和市，特别区的服务更是跨越数个地方政府的界线。由此可见，美国地方政府的界线经常是交错重叠的，在许多大城市地区，各种不同类型的政府机构并存。因此可以说，美国的行政区划不仅规模、数量相差悬殊，而且类型不一，互补共存，应该是世界上管理体制最复杂、多样化的国家。

5. 建立跨州界的公共管理机构

早在20世纪30年代经济大萧条的时期，当时的美国总统罗斯福给各州州长写信，建议他们通过州宪法特许成立公共管理机构，以建设大型的工程项目，目的是为了雇佣因大萧条而失业的工人，并满足一系列公众的需要：减少失业、建造城市设施、刺激经济等。工程完成后可以通过征收使用费来获得财政收入，用以偿还投资，一旦还清债务，这种单一性的临时机构便不复存在。各州之间因此签订了160多个州际公约，建立了多个由州政府组成的跨州公共管理机构，

包括设施管理、渔业管理、区域开发、森林消防等领域。这些机构许多被保留了下来,成了地方政府的永久性机构,它们通常被称为政府的"第四个部门"或者"公务部门"。其中最知名的应数田纳西河流域管理局(TVA)—— 一个由联邦政府牵头设立、地跨7个州的管理机构,以及纽约和新泽西州港务局—— 一个担负着纽约港和港区经济发展重任的州际合作组织。这些管理机构的政府通常是由一个委员会而不是由选举产生的官员来管理,委员会只对股东负责,而不对所在地的民众负责。目前,全美共有数千个公共管理局,它们可以为缺少资金来源的地方自治政府筹集资金,解决问题,所以被看成是对地方政府机构的补充。

(五) 美国三级政府的职能分工与合作

美国联邦——州——地方各级政府的关系和矛盾的历史与美国宪法的历史一样悠久。从纵向关系看,美国实际上存在着两个垂直体系:一个是通过宪法条款和法院解释起作用的宪法、法律体系。在这个体系中,联邦、州和地方政府相互影响。另一个是确立州和地方关系法律基础的州宪法层面。在这个体系中,州和各种不同类型的地方政府相互影响。从横向关系上看,地方政府系统是一个以最简单的县、市、乡、镇、特别区等形式所构成的复杂网络,地方行政权力在实际操作中,即在纵向和横向的许多管理者中被高度地切割和分散了。

1. 联邦政府和州政府之间的关系

美国的宪法对联邦制的原则作了明确规定,即联邦政府在法律上高于州政府。宪法采取列举联邦政府的权限、其余权限保留给成员单位(州)的方法。联邦权限的扩大,可通过宪法修改来实现。宪法规定联邦政府的专有权有外交、发行货币、国防、军队、邮政、征税、外贸与州际贸易等重大问题。同时强调联邦政府与州政府的分权原则,给予州政府较为广泛的自治权,各州有权制定自己的宪法和选择任何形式的政府组织。州保留的权限主要是处理与本州事务密切相关的工商业、教育、卫生、交通、治安、社会福利等,但无权与外国缔约

或结盟(这一点与德国不同)。另外,各州均实行三权分立的政治体制,设州长、州议会、州法院,分别掌握行政权、立法权和司法权。其中州法院是独立的法院系统,与联邦法院无从属关系,只在司法管辖范围上有所分工。

地方政府主要是由州而不是由联邦政府来领导。所以从严格意义上讲,美国的联邦制就是联邦政府和州政府之间的关系,而不涉及州以下的地方政府的关系。然而,美国宪法和联邦制规定,对地方政府的权力可以进行约束和监督。美国宪法的最高条款指明,美国国会在立法或制定规章的问题上有"优先权"。这个优先权表现在国会可以通过议案来防止州政府和地方政府的越权行为,也表现在国会对地方议会在立法上的占先权。联邦政府有权要求地方政府遵守联邦的各项法规,从而达到控制地方政府的目的。另外,联邦对地方的财政援助也是实现联邦政府掌管地方政府的最重要手段之一。从1950—1989年,联邦政府对州和地方政府的援助从23亿美元增加到1236亿美元,援助的领域从森林灭火一直到最贫困家庭的福利金。这种援助的总量在20世纪80年代增长320亿美元,但在州和地方政府总支出中所占的比例却从25.8%降为18.2%。1994年,联邦政府对各级地方政府的拨款援助总额为2100多亿美元,占联邦政府预算支出的14.4%。[①] 联邦政府向地方政府提供的资金可分为收入分享、一揽子拨款和无条件拨款等形式。收入分享通常是被看作"不附带条件"的援助,从1972—1986年,联邦政府按收入分享计划把将近800亿美元无条件地分给全国400多个州或地方政府。毋须多言,这种不附带条件的资金是各级地方政府最受欢迎的援助形式;一揽子拨款通常是对诸如社区发展、教育和广泛的健康计划等职能领域的援助。在上述领域中,预算编制人员和计划管理人员对资助项目有相当的决定作用,例如可以把援助资金用于多种多样的社会服务、住房改造、街道铺设以及计划管理等方面。这对一些财政收入增长缓慢和下降的老工业城市十分重要,因为联邦社区一揽子拨款已成

① 理查德·D·宾厄姆:《美国地方政府管理实践中的公共行政》。

为收入分享资金援助以外所能得到的最大、有时甚至是唯一可以自主决定使用的资金来源。无条件拨款是最严格限定的一种形式,资金只能用于资助方制定的特殊项目,如对多子女家庭的补助、公路补贴等。另外,联邦政府还要求地方政府对某些项目投入与联邦援助"配合"比例的资金。"配合"的比例因项目的不同而不一致,如州际公路的建设,联邦政府出资90%,州和地方政府负担其余的10%,踌躇和延误该计划的实施,损失的是地方利益。总之,钱虽不等于一切,但却有着"胡萝卜"的作用,诱使或强迫地方政府接受联邦政府的意志。

2. 州政府和地方政府的关系

地方政府通常被看作是州政府的"政治分支",不拥有固有的权力,只拥有州政府通过"授权立法"而授予的那些权利。美国州——地方政府纵向关系的确立源自1868年衣阿华州一个法院制定的《狄龙原则》。该《原则》的实质即地方政府是由州建立的,其权力来自州,当对地方政府的任何一项权力置疑时,法院的判决要有利于州。这一原则后来得到联邦最高法院的认可。因而从理论上讲,州可以废除地方政府。显然,这与州在联邦体系中的法律地位具有不同的性质有关,这就是美国联邦制下的"州内单一制"。

在实践中,州政府通过提供资金援助作为控制地方政府的主要手段。地方政府虽然受联邦政府和州政府的双重资助,但主要资助来自州政府。在1980—1987年,州对地方政府的援助总额从828亿美元增加到1390亿美元,增长幅度达67.8%,远远高于同期联邦政府对州和地方政府援助18.5%的增长率。1992年,州对地方政府拨款为1955亿美元,占地方收入的34.2%,而联邦政府的拨款仅占地方收入的3.5%。[①] 州援助增加最多的是教育,通常占援助总金额的60%以上,但用于公路、福利和一般性援助的资金也在增加。州向地方政府提供资金也像联邦提供给州和地方政府一样,分为多种形式,但各州对具体资助数额各不相同。另一方面,美国人民崇尚地方自

---

① 理查德·D·宾厄姆:《美国地方政府的管理实践中的公共行政》。

治的传统是根深蒂固的。自19世纪以来，许多州都推行“地方自治改革”，有的州还把“地方自治”原则写进州宪法。然而，一个地方自治宪章的制定并没有改变地方政府受州控制的处境。近年来，地方政府在享有增加自治功能的同时，在财政上却更加依赖联邦和州政府的援助。地方政府的存在、类型及其性质仍牢牢掌握在州政府手中。

3．地方政府之间的关系

如果说政府间的纵向关系接近于一种命令和服从的等级结构，那么政府间的横向关系则可以看成是受竞争和协商动力支配的对等权力的分割体系。美国地方政府数量庞大，在规划和设计一个地区的基础设施时，需要在许多相邻地方政府之间进行广泛的协商。许多重要的职能领域如学校、公共交通及供水系统，往往超出任何单个社区地方行政管理人员和立法者的管理范围，为此专门成立了固定的组织机构——政府协商会。政府协商会通常是由某一特定地理区域范围内现任的地方政府行政长官所组成，但出席政府协商会议的往往是与会议议程有关的职能部门的专家学者。政府协商会的主要目的是为有关地区性问题的协商提供论坛。政府协商会经常面临的一个难题是：在城市化地区的市中心与郊区、城市与城市之间的冲突十分严重。在多数情况下，政府协商会采用“专家决策、政府协调、晓以利弊、共同遵循”的原则，以解决城市和地区间的矛盾与问题。同一州内的事务，由州政府出面组织；不同州的事务，可由联邦政府牵头协调。任何一项跨县、跨市、跨州的巨大工程，各地利益并不均等，纷争在所难免。但总能通过协商找到一个对全局或整体来说最合理、对局部或个体来说损失最小的方案。一旦方案被法定后，各地方政府就得无条件服从全局利益。

特别区虽是根据州法律而特定建立的“地方政府”，但与传统的地方政府不一样，大多具有单一的服务职能。特别区可以为单一社区、若干社区、整个城市地区服务，也可以为州际地区服务。特别区的蓬勃发展也是导致地方政府权力分割的主要原因，同时也成为政

府横向联系活动的一个主要场所。

由此可见,美国政府间的关系,已从最初的划定国家与州政府之间的权力范围,演变成一种高度复杂的共同承担责任和共同解决问题的体系。

三、加 拿 大

加拿大与美国相似,也是一个联邦制的国家。它建国历史较短,自1867年正式成立国家至今才100多年,从欧洲殖民者于16世纪初登上加拿大国土到现在也不过400年。在殖民统治时期,加拿大先后受法国、英国的控制,独立后又深受邻国美国的影响,其国家结构,社会制度,包括行政建制等无不烙上英、法等国的深深印迹。加拿大宪法规定,加拿大的国家结构为联邦制,中央与省各拥有一定的权限,实行立法、行政、司法"三权分立"的政治制度。立法权属于议会,行政权名义上属于英国女王,由总督代表行使,实际上掌握在内阁总理手中;司法权由法院行使,具有独立性。

(一)加拿大行政区划的形成与发展

加拿大最早的土著居民是印第安人和因纽特人,长期以采集、农耕或渔猎为生。16世纪30年代,法国航海家卡苇埃从圣劳伦斯河口上溯到现在的蒙特利尔,受到印第安人的欢迎,并从当地印第安人的语言中听到"加拿大"一词,意为"一片房屋",便将这里命名为加拿大。以后法国探险家多次到达加拿大东海岸,并把这一带称作"新法兰西"。17世纪初,探险活动已被殖民活动取代。1603年法国人在新斯科舍建立了第一个居留地——皇家港。但不久便受到来自南方英国殖民者的攻击,在得不到来自法国本土支持的情况下,不得不将根据地移往圣劳伦斯河谷的魁北克,并于1608年建城,从此这里就成为法国在北美大陆的殖民统治中心。法国殖民者最初占领的是大西洋沿岸的一些地区,以后扩大到圣劳伦斯河流域,再沿圣劳伦斯河向西南呈扇形扩张,最后一直从五大湖经密西西比河扩展到墨西哥湾,并企图在这里建立强大的新法兰

西帝国。同时,大批的法国人迁移到了加拿大。法国在扩张殖民地的活动中,与南方英国殖民者不断发生冲突,爆发了一系列战争。两国矛盾日益激化,终于酿成了1756—1763年的英法"七年战争",结果法军大败。在英法签订的《巴黎条约》中法国被迫放弃加拿大和密西西比河以东的全部领土。但英国当局为了利用和笼络当地的封建领主及宗教界上层分子,宣布在法国人集中的魁北克地区设立魁北克省,对法裔加拿大人采取了保留其原有的民族特性,允许其使用法语,保持法兰西文化传统的政策,使其以后发展成为除法国本土外世界上最大的法语居民区。但也因此埋下了魁北克独立情绪高涨的种子。

自1763年起,加拿大处于英国统治之下。1775年美国爆发独立战争,大批效忠英王室的保皇分子流入加拿大,他们大部分集聚在芬迪湾西岸,以后又有大批的英格兰人、苏格兰人和爱尔兰人移居加拿大。英国人的到来不仅改变了加拿大原来法裔占优势的民族构成,而且使这块具有浓厚法国色彩的殖民地无论在政治、经济和文化上都染上了英国色彩,同时也导致了英裔和法裔两大民族之间的对立情绪。1784年,从新斯科舍分离出一个主要以英裔居民为主的新省——新不伦瑞克,另外在安大略南部也形成了一个集中的英语社会。1791年,英国议会制定宪法,将加拿大一分为二,以渥太华为界,圣劳伦斯河上游称为上加拿大(即今日的安大略省南部),下游为下加拿大(即今日的魁北克省南部)。上加拿大以英裔为主,采取以英国制度为主的政治、经济组织;以法裔为主的下加拿大则仍采取原来的各种古老制度。这样一来,英法两种不同的制度在加拿大同时并存。1792年加拿大正式设置市镇统一建制。

19世纪后,资本主义工商业在加拿大初步发展,通过开挖运河、修造铁路,东部各自孤立的地区经济联成一体,同时人口增长很快,开始向中西部和大西洋沿岸地区移民。新兴的加拿大资产阶级对英国殖民者的专制统治日益不满,上、下加拿大响起了强烈的改革呼声,迫使英殖民当局改变殖民统治方式。1864年,上、下加拿大与新斯科舍、新不伦瑞克等省的代表举行会议,制定了《魁

北克决议案》,确定建立加拿大自治领。根据法案,加拿大实行联邦制。1867年新不伦瑞克、安大略、魁北克、新斯科舍4省正式组成了加拿大自治领,为以后统一的加拿大奠定了基础。新政府提出了向西扩张和建设铁路的主张,同时不断巩固政治体制。1870年在雷德河流域新设马尼托巴省。1871年和1873年,不列颠哥伦比亚省和爱德华王子岛省先后加入联邦,1880年英国政府把北极群岛交给加拿大。

19世纪末到20世纪初,加拿大资本主义迅速发展,横贯东西大铁路的建成掀起了开发中西部的高潮,大批移民西进,中西部的农业开发使加拿大一跃成为粮食出口国。1905年增设艾伯塔和萨斯喀彻温两省。第一次世界大战爆发后,加拿大卷入这场战争之中,战争刺激了加拿大经济的发展,同时也削弱了英国对加拿大的控制。战后加拿大第一次作为一个独立的国家参加了1919年《巴黎和约》的签字。1926年英国议会宣布承认加拿大和英国具有"平等的地位"。自此,加拿大开始成为一个真正的主权国家。1936年加拿大成为英联邦成员国。至二战前,加拿大的范围已从大西洋沿岸扩展到太平洋沿岸,并设立西北地区和育空地区,形成了9省、2地区的联邦结构,下设大约4000个郡、市、乡镇的地方政府。1949年英国将纽芬兰岛移交给加拿大,成为联邦政府的第10个省。二战后的半个世纪中,加拿大的二级制的区划体系基本未变。1982年3月,英国上院和下院通过《加拿大宪法法案》,同年4月,经女王批准生效。加拿大从此获得了立法和修宪的全部权力。

(二) 加拿大行政区划的特点

加拿大行政区划和地方政府既有自身的特点,同时因其特殊的发展历史,兼有多元化色彩。

1. 层次少,幅度大,变化小

加拿大是世界上面积仅次于俄罗斯的第二大国。到20世纪80年代中期,在其997万多平方公里的国土上共有近4400个行政单位,分为二级,第一级为10个省和2个地区;第二级就是4300多个

地方政区单位。[①]这固然与加拿大的联邦制的政体、地方自治的传统有关,也与其地广人稀的国情、无须层层划分区域相联系。通常而言,层级的多少与管理幅度的大小之间存在着变量关系,但这一关系主要适用于中下层行政单位的管辖幅度。加拿大第一层行政单位数目较少,仅 12 个,所以每个行政单位管辖基层行政区的幅度就显得更大。据 1986 年统计为 365 个,与世界面积相近的国家相比,明显高于中国、澳大利亚、巴西等国。另外,从加拿大行政区划的发展历程而言,加拿大自划分为二级制的行政区划体系以来的两个世纪中,几乎没有发生大的变动,地方政府的数目在二战前就已有 4000 多个,至今仍保持在这一水平上。这说明了该行政区划结构能长期较好地适应加拿大的国情。

2. 地方政府地位平等,形式不一

加拿大各省和地区在政治上都享有较大的自治权。除育空地区和西北地区由联邦政府直接管辖外,各省都有自己的宪法。地方行政区划和政府设置由省和地区政府决定。由于各省和地区自然、社会、经济、历史、文化条件的不同,地方单位的划分和名称也各不相同。一般而言,城市地区主要设市、镇、村;农村地区设乡。魁北克、安大略、不列颠哥伦比亚三省还设有郡和县区。它们都是独立的地方自治单位,在法律规定的范围内独自行使职权,彼此地位平等,没有隶属和领导关系,除安大略和魁北克两省外,基层行政单位均由省政府直接管辖。但在安大略省,仅市和部分独立镇由省政府直接管辖,其余的镇和所有的村由所在县的县政府管辖。在魁北克省,市和镇都由省政府直接管辖,村由所在县管辖。此外,各省和地区设置行政单位的标准,如人口的规模、税收的多寡等差异很大。地方建制的全国不统一的特点颇似美国。

3. 城乡分治,自成体系

加拿大的行政区划体制实行严格的城乡分治体制,即城市和

① 《Canada Year Book》,1990—1991.

乡村的行政区划分属两个不同的系统,自成体系。加拿大的城市行政单位主要包括市、镇和村三种,它们都是独立的自治单位,其差异主要表现在人口规模的多少。但各省和地区的城市建制标准因地制宜,有高有低。一般而言,人口总量和人口密度较高的省区,城市建制的设置人口标准较高;反之,人口标准就较低。城市行政区域通常只指城市地区的核心部分,即连续建成区部分,而不包括广大的郊区。故全国所有的建制城市,无论大小,均不辖县、乡、区之类的乡村行政区划单位,目前全国共有2149个城市行政区。城市政府的组织形式也与乡村政府不同,前者采用由选举产生的一名市长和若干名市政官员组成的委员会制;后者则是由经选举产生的乡(区)长管理。而且,城市政府的职能也比乡村政府的职能广泛得多。加拿大乡村地区一般设乡,在魁北克、安大略、不列颠哥伦比亚、艾伯塔等省,县是较高一级的区划单位,下辖乡、区、教区(魁北克省)和村,全国共有乡村政区单位近2000个。县的建制最初是沿袭英国的模式,为了财产登记等目的在一些省建立起来,以后因行政需要,有些县被分成若干区。20世纪70年代末,魁北克省调整县级行政建制,结果形成新的行政单位,称作县区(regional county municipality)。80年代以来有6个省的乡和农村人口不断减少,下降最大的是加拿大西部省份。加拿大这种城乡分立的区划体制总的来说与其经济、人口的分布现状相吻合。但在城市化地区,随着郊区的城市化,使同一地区内存在着彼此独立的城市政府,既不利于整个城市区域的协调发展,也有损于各个行政区的自身利益。因此,城市行政区划进行了重大改革——建立大都市政府,并取得了较大的成就。其行政组织与管理改革颇具借鉴意义,以下另作专门论述。

4. 育空、西北两地区直属中央管辖,魁北克省地位特殊

加拿大虽地大物博,但人口稀少,1996年全国人口才2980万,只有美国的1/9。而且人口分布很不平衡,90%以上的人口集中在美、加两国边境不足200公里的狭长地带。广大的北部地区尚有大面积未建制的地区,这些地方直接受省或地区政府管辖。

加拿大的西北地区和育空地区地处高纬度，面积辽阔，是国内人口最稀疏的地区，也是土著居民的集聚区。与其他10个省不同，这两个地区是中央直辖的地方行政体，由中央政府直接派专员管辖，其具体事务则由国家印第安人事务部和北方发展部直接管理。

加拿大是一个典型的移民国家，民族矛盾历来是困扰加拿大政府的主要问题。在诸多民族中，以英裔和法裔两大民族为主体，英裔居民约占人口的45%，法裔居民约占29%，全国约有2/3的居民讲英语，1/4的居民讲法语。因大部分地区深受英国文化传统的影响，加拿大政治结构几乎完全承袭英国体制，尤其是安大略省最为明显。同时，法国文化传统也在加拿大不断得到根植和光大，这在魁北克省表现最突出。长期以来，英、法两大主体民族积怨甚深，摩擦不断，魁北克省甚至主张脱离联邦，成立独立国家，由此引发加拿大社会动荡不安的严重局面。

魁北克省是一个充满浓郁法国气息的地方，面积154万平方公里，人口约720万，分别占全国的13.5%和1/4左右。全省80%的居民以法语为母语，保持和发扬法兰西文化一直是魁北克人关心的中心问题。该省最大的城市蒙特利尔人口300多万，是世界上第二大法语城市，享有“北美洲巴黎”美称。魁北克省扼北美重要通道——圣劳伦斯河的咽喉，战略地位十分重要，且经济实力强大，农业、制造业和服务业都很发达。一些魁北克人长期以来一直要求独立，是因为觉得作为加拿大的一个唯一讲法语的联邦成员，魁北克省的“特殊地位”没有得到保障，法兰西文化传统受到抑制，魁北克省在政治上受到联邦政府的歧视。1967年，魁北克人党最先打出了独立的旗号，以后在1980、1995年两次举行了全民公决投票，最终联邦派以微弱的优势战胜了独立派。在此压力下，加拿大政府自1969年起，在全国正式实行双语政策，规定英、法两种语言都为官方语言，享有平等地位。而魁北克省政府则规定，本省境内只有法语才是唯一的官方语言，所有的室外招牌、告示只能用法文标明。加拿大在1982年通过的《加拿大宪法法案》曾被魁北克省拒绝承认。1992年联邦总理与10个省省长、两个地区首脑和土著居民领导人达成“修宪”协

议，魁北克省获得了相应的特权，由此成为加拿大的“特殊社会”。近年来在发展经济为先的思想指导下，魁北克独立势头减缓，但这并不意味着加拿大政府可以高枕无忧，因为真正的民族矛盾远未得到解决。

（三）加拿大城市建制的重大改革与成效

加拿大是一个高度城市化的国家，约有75%的人口居住在城市内，城市建制是加拿大主要的行政建制。由于加拿大实行的是严格的城乡分立体制，所以城市行政区域一般仅指城市地区的核心部分，不包括郊区。而城市地区的范围则还包括核心地区周围的广大郊区共同组成的区域，通常称为都市统计区（CMA）。

1．加拿大城市政区的基本特征

加拿大的城市行政区域是由各省和地区政府根据各自的法律设置的，全国大多数省和地区的城市行政单位均按人口规模划分为市、镇、村三级。而在纽芬兰、爱德华太子岛和新不伦瑞克3省仅设市和镇两级。设置的标准除考虑人口数量外，税收的多寡也是依据的因素之一。但不同省份和地区采用的标准都不相同，就按人口规模来看，设置城市（村）的最少人口数在安大略省的下限为1000人，而在艾伯塔省仅为100人，二者相差10倍。同世界大多数国家相比，加拿大设置城市的人口标准偏低，这不仅符合加拿大地广人稀的国情，也是其城市政区数量较多的主要原因。据统计，20世纪90年代初加拿大全国共设2149个城市行政区，其中市200个，镇885个，村1064个。但分布不均，核心区的魁北克、安大略和萨斯喀彻温3省合计的城市政区共1327个，占全国的62%。在2149个建制城市政区中，人口超过5000人的有425个，5000—50000人的有357个，50000—100000人的40个，100000人以上的28个，超过100万人口的大城市只有蒙特利尔市1个。[①] 可见，加拿大城市政区突出特点就是数量较多，规模偏小。

---

① 杜德斌：《加拿大城市建制的若干问题》，《中国方域》，1993年第5期。

表 2-3 加拿大城市行政区的地区分布 (单位：个)

行 政 区	市	镇	村	总 计
纽芬兰	3	167	—	170
爱德华太子岛	1	8	—	9
新斯科舍	3	39	—	42
新不伦瑞克	6	25	83	114
魁北克	65	193	223	481
安大略	50	145	119	314
马尼托巴	5	35	39	79
萨斯喀彻温	12	146	364	522
艾伯塔	15	108	172	295
不列颠哥伦比亚	37	12	48	97
育 空	2	2	4	8
西 北	1	5	2	8
合 计	200	885	1064	2149

资料来源：Statesman Year Book 1990—1991.

2. 加拿大城市建制的重大改革

加拿大的城市行政区划属于狭域型，即同一连续建成区域内由几个、甚至几十个大小城市分而治之。随着城市化的发展，居民对公共服务的需求日益增多，相邻的城市之间、区域之间的经济关系和公共服务早已相互渗透，而城市分治却使每个城市提供的管理和服务限定在各自的行政边界之内，使城市间冲突频仍，行政效率低下。因此，如何协调城市区域的发展，建立合理的行政管理结构和组织，提高城市设施和服务的经济效益便成为加拿大市政改革的重要内容。一种新的、由多个行政单位组成的大都市区政府应运而生。目前全国共有 15 个类似的都市区和区域性政府，对协调各行政区的发展具有积极意义，比较典型的有多伦多都市政府和大温哥华地区政府。

多伦多都市统计区是加拿大最大的都市区，面积5613平方公里，人口约400万，其中市区面积仅97平方公里，人口不到100万。战后初期，多伦多城周围的12个郊市人口迅速增长，而市中心人口却在衰退。城市规模的日益扩大与市政府机构数量的不足之间的矛盾激化，区域性公共设施严重缺乏，而行政分割又使大多数政府无力、并且也不愿单独承担责任。因此，联合所有城市的提案摆上了议事日程。经过多次调查研究后，建立都市政府得到了大家的共识，1953年都市委员会成立。这是一个由二级结构组成的联合政府，中心机构的大都市政府，负责提供都市性质的服务，各地方城市政府则担负管理地方事务的职能。大都市政府在成立之初的短短的几年中，取得了极大的成功：原来久未解决的供水和污水处理等问题很快就得到了有效解决。1966年，安大略省又通过立法将原来的12个郊市合并为5个自治区，1984年5个区改为建制市。重组后的大多伦多市由6个新的行政单元组成，即多伦多市、约克市、北约克市、斯卡伯勒市、埃托比科克市和东约克区。多伦多大都市政府成立至今，始终保持旺盛的活力，保证了都市地区各项事业的正常运转。

另一个成功的实例是大温哥华地区政府。大区的体制是省政府在1965年时设立的。这是一个以加拿大第三大城市和西海岸最大港口温哥华为中心，包括20个市、区和不设建制的小区组成的一个共同体，面积3260平方公里，人口180万，占所在的不列颠哥伦比亚全省人口的一半。大温哥华地区政府采取董事会制，董事会由大区的20个市、区选举出来的代表组成，通常由各市议会的议长担任董事，任期一年。在董事会决策投票时，按各市、区的人口确定票数，每2万人可选一票，每个董事的票数不得超过5票，所以人口较多的市和区就有一个以上的董事。地区政府主要的财政收入来源于下属的市和区，即按其所提供的服务标准向各个市、区收取服务费，但没有直接征收税务的权限。20世纪80年代以来，大温哥华地区一直是加拿大经济发展最活跃的地区，就业和人口增长率远高于其他地区。1990年，大温哥华地区政府董事会通过了“开创我们的未来”的“优美都市发展战略规划”。规划包括四个基本策略：绿色地带规划，建立设施完善的社区，创建布局紧凑的大都市区，

增加交通选择。1996年省政府宣布："优美都市发展战略规划"为大温哥华地区的发展规划。[①]

3. 大都市政府取得的成效

实践证明，加拿大大都市政府和大区政府体系，是西方发达国家都市化地区城乡分治情况下一种成功的都市政府组织和管理模式。其成功之处在于：

第一，树立了区域整体协调发展的观点。大都市地区虽然包括不同的行政单位，但在自然、经济、社会、生态等方面是一个相互依存的整体。因而任何单个城市的开发都会对其他地区产生影响。都市区政府的建立就是从区域整体利益出发，打破行政界线的限制，以达到整体与个体发展的最佳效益。

第二，确立都市区政府和其所辖市、区政府在职能上的合理分工。都市区政府的主要职能是为大区的居民提供一些比市、区单独提供更有效的基本服务，如供水、污水处理、公共交通、废物处理、大区公园、医院规划和投资等，从而解决了单个城市因财政不足难以解决的问题，提高了公共设施的规模效益。但在这个体制下，各市、区仍保持自己的独立性，负责解决地方上的需求和服务，这是遵循了西方大都市政府通用的二级政府管理模式。

第三，强化大都市区政府的权威性。在明确两级政府职能的基础上，强化都市区政府的权威作用。都市地区虽然已成为一个整体，但因其范围跨越不同的政治实体界线，各地方政府面临的利益和矛盾不同，难免会与区域整体目标发生冲突，甚至产生抵触。为此，都市区政府作为一个超地方政府，虽不涉及区域社会经济的各个方面，但必须确立其在协调区域基础设施和服务、包括制定区域规划和实施规划方面的绝对权威性，在保障区域整体利益中发挥主导作用。

第四，在城市发展过程中不断更新政府机制。多伦多大都市政府和大温哥华地区政府十分注重都市地区发展不断变化的需求和环境的适应性。从大都市政府的沿革可充分证明，大都市政府的机制

---

① 《Rural-Urban Change through Growth Management: Metropolition Vancouver Region》.

比较灵活机动，并随时根据新形势作出调整。正因为如此，才保证了大都市政府强大的生命力，避免了像大伦敦议会被取消的命运。在西方国家中，加拿大的大都市政府是比较成功的范例。

尽管如此，加拿大的大都市政府仍存在着不少问题。如都市范围的有限而导致资源不足，大都市区域一体化的发展使原来稳定的城市体系结构受到影响，大都市多中心体制下难以组织各地方政府的统一行动等等，仍需不断改进。

加拿大联邦政府与地方政府的关系，与美国等联邦制国家大同小异，在此不再赘述。

四、印　度

印度是南亚最大、最重要的国家，面积 297.47 万平方公里，人口已超过 10 亿，是仅次于中国的世界第二人口大国。印度实行的是联邦制国家，全国由 22 个邦(Pradesh/State)和 7 个中央直辖区(Centrally Administered Union Territory)组成。邦和直辖区名义上是联邦的组成单位，按宪法规定享有一定范围内的自主权。但却不像其他实行联邦制国家那样，拥有广泛的自主特权，即各邦的立法权十分有限，邦长由总统任命并可随时罢免，联邦政府可以通过立法、行政、司法等各种手段对地方政府进行干预和控制，甚至行使权力。因此，印度实际上是一个借助于联邦制形式以行中央集权制之实的国家。历史上，印度曾长期受英国统治，英国的地方自治理论和行政区划模式在很大程度上影响着印度行政区划的形成和发展。

(一) 印度行政区划的历史演变

印度是世界古文明的发祥地，历史上曾经历了多次的统一和分裂。其中囊括南亚全区大部分版图的统一国家先后出现过 4 个，即公元前 3 世纪的孔雀王朝、公元 4—5 世纪的笈多王朝、13—16 世纪的德里苏丹国和 16—18 世纪的莫卧儿王朝。其时，以印度为中心的南亚地区一直是世界上人口稠密、经济文化发展水平较高的地区。印度的地方制度溯其源泉，一直可以追溯到原始社会末期的部落民众大会和长老会议。早在公元前 1000—公元 1500

年，村落已被看作是印度的基本行政单位。到公元前1000多年，统治恒河与贾穆河两河之间的普里图王国就在农村地区建起了一种由各方代表组成的合议组织——潘查亚特制度（Panchayat Raj）。[①] 这一制度以后逐渐发展成为印度农村中普遍推行的地方自治单位。到了奴隶社会，村议会的作用日趋削弱，国王直接或间接向农村地区委派官吏管理当地事务。到孔雀王朝时，印度全国划分为5个行政区，由国王或王室成员任总督或省长进行直接管辖。行政区下分为县——村落群——村这种三级制，由总督或省长委派行政官去管理。此外，当时的城市管理制度也初步确立，由国王任命的官员组成数个委员会，分别管理商贸、度量衡、工艺、港口、市政设施、征税等事务。中世纪以后，印度全国划分为中央直辖地区和领主封地，地方官员和封建领主的特权在地方管理中越来越大，村议会自主管理事权受到限制。到了封建社会后期，军事集权和英国早期的殖民统治导致了村落自治组织的彻底崩溃。

1849年，印度沦为英国的殖民地。英国殖民者完全控制了印度的社会经济生活，当时的行政区划分为省、县、区、村四级，由英国总督委派英国官吏负责管理。历任英国总督都试图按英国的行政区划模式来管理印度，并进行了恢复印度地方自治制度的改革。首先，在印度各级地方政府建立委员会制度，委员会成员由官方和非官方成员两部分组成，但主席和委员均由官员任命。到1882年，当时在任的印度总督里彭勋爵（lord Ripon）在此基础上进行了分散地方管理权力的实质性改革，即在印度地方制度中引进了一些真正体现地方自治的因素，其中最重要的措施是地方委员会改由大多数经选举产生的非官方成员组成，并由非官方主席主持。他认为地方委员会的职权范围不应过大，每个委员都应各司其职，忠于职守等。他的这些改革对印度的地方制度产生重要影响，因而被认为是他"奠定了印度现代地方政府的基础"。[②]

独立之初，印度制宪议会在1949年11月26日通过的宪法，明确了印度是一个由邦和联邦特区组成的联邦，并规定在中央和各邦建立议会形式的政府，同时加快了地方自治的进程。行政区划基本

① 许崇德主编：《各国地方制度》，第232页，中国检察出版社1993年版。

② N.L.Mada: India political System, p.315.

沿袭旧制，仍为省、县、乡（区）、村四级。1956年废省改邦，将原英属印度的27个行省改为14个邦和5个中央直辖区，同时在农村地区加大了权力下放的力度。1957年，一个以贝尔汪特里·梅塔为主席的委员会，经过大量调查后提出报告，认为农村基层组织的权限十分有限，因为当地的自治政府隶属于邦，而大多数邦不愿分权给下属政府，致使基层单位无法行使相应的职权。为此，必须在广大农村地区建立代议民主制度，吸引农民参政议政，并制定了一系列基本原则。梅塔委员会的报告引起了广泛的反响，全国绝大多数邦都先后建立了三级地方组织，县在最高层，村在最低层，乡作为中间层次是联系高低两级的纽带。20世纪60年代后，邦一级的行政区又经历了数次调整和分解，到目前共有22个邦和7个中央直辖区。从70年代末开始，印度农村的地方制度也发生了一些变化，主要表现为地方政府的权力有所扩大，县、乡和村的主席由原来的间接选举改为直接选举产生，县长不再是县议会的成员等。1977年，一个潘查亚特制度调查委员会提出，简化农村地方政府的层次，撤销村一级的潘查亚特组织，实行县、乡两级制的潘查亚特制度，但未被各邦普遍接受，故印度绝大部分地区的行政区划仍然保持着邦——县——乡——村的结构体系。

（二）印度现行行政区划的特点

1. 行政区划层次多，地方自治在很大程度上流于形式

一般而言，联邦制国家的行政区划往往都采用层次少、幅度大的横式结构，即使是国土、人口规模都很大的国家，如美国、巴西等国，其行政区划体系也很少有超过三级。但同为联邦制国家的印度，地方政区体系却达四级之多，这在联邦制国家中可谓绝无仅有。虽然在20世纪70年代曾出台废除村级地方建制的建议，但没有得到广泛的响应。究其原因，首先与印度联邦制的特性有关。印度独立后，采取的是资产阶级的议会民主和代议制政府的政体，印度宪法虽明文规定，印度是一个由邦（中央直辖区）组成的联邦，并在中央和邦都建立议会形式的政府，而实际上中央拥有绝对的权力，可以通过各种方式对地方政府施加压力，各级地方政府除了对本地居民负责外，还要对上一级政府负责。因此，与其他实行地方自治的国家相比，印度

的各级行政区划在不同程度上有上下隶属关系，不具备完全独立的法人地位。其次是与印度的国情相关。印度是一个生产力水平不高、经济发展不平衡的国家，特别是在广大的农村地区，文盲和半文盲人数多，等级制度和专制制度的残余影响相当强，保守的高级种姓在政治、经济、文化等各方面都占有优势，因而分权只能控制在一定范围内，其结果加强了上级政府对下级政府的控制，使印度的地方自治在很大程度上流于形式。

2. 一级政区变化多，邦政府权限大

印度独立初期，一级政区沿袭旧制，仍称省，共有27个。省分为三级：第一级是行省，基本是原英属印度的行省；第二级是印巴分治时被兼并的大土邦或土邦联盟；第三级则主要是小土邦。从20世纪50年代始，印度各地出现了要求按语言原则划分行政区的呼声。1953年政府成立省邦重划委员会，并于1956年颁布《省邦建制法》，将省建制改为邦建制，原有的27个省改组为14个邦和5个中央直辖区。其中南部达罗毗荼语系的4个邦是完全按照语言划分的，北方各邦的划分则考虑了经济、文化、历史等综合因素。1960年后，又作多次调整和增设新的语言邦。1962年单独设那加兰邦，1964年将孟买邦一分为二，划为古吉拉特邦(讲古吉拉特语为主)和马哈拉施特拉邦(讲马哈拉施特拉语为主)。1966年，又将旁遮普邦分解为讲旁遮普语的旁遮普邦和讲印地语的哈里亚纳邦；1973年，迈索尔邦改称卡纳塔克邦。近年来又出现了将邦或一些首府的名称改为用当地语拼写的举动。此外，印度政府还私下把有争议的查谟和克什米尔以及中国的阿克赛钦地区称为“查谟和克什米尔邦”，把中印边界东段非法的麦克马洪线以南历来属于中国的8万多平方公里地区称为“阿鲁纳恰尔邦”，把1975年被其吞并的锡金国列为“锡金邦”。在各邦，议会政府的形式都是照搬中央一套组织模式，各级地方政府附属于邦政府，地方制度的具体内容由邦政府决定，地方政府的权力来源于邦政府的授予。因此，邦政府在推行地方自治、不直接干预地方事务原则的同时，始终保持着对地方政府强有力的控制。尤其是在广大农村地区，邦政府牢牢地掌握着从土地改革一直到征收农业所得税等关键事务的大权。邦政府过度的集权在很大程度上压制了地

方的主动性和积极性。

3. 印度农村地方制度的独到之处——潘查亚特

在农村地区建立潘查亚特体系是印度行政区划的重要特色。作为一种各方代表组成的合议组织，是由若干人组成的乡村自治委员会，它并不是印度独立后创立的新生事物，而是在历史上早已有之。正如印度学者希罗指出："很早以前，印度每个村都有村自治组织，这是民族的荣耀，这种自豪感促使国大党领导人积极恢复这一机构。"① 印度独立后的宪法第41条规定："各邦应采取措施组织村潘查亚特，赋予其必要的权力和权威，使之能够行使自治政府单位的职能。"印度农村地区的行政区划一般分为县、乡(区)和村三级，分别设立民选产生并有一定任期的县议会、乡潘查亚特委员会和村潘查亚特委员会，作为本地区的权力机构。一个县通常包括8—10个乡，全国共有约400个县。县议会是负责监督和协调的机构，履行的职权有保证全县或跨乡计划的正常实施、审查和批准本县乡潘查亚特委员会的预算、协调和完善各乡提出的发展计划、分配联邦和邦政府的拨款、收集和出版相关的统计资料和情报信息等。行政职能起初仅限于在少数领域内，现在则不断增多，如设置和维修中小学校、医院等卫生保健和福利设施、建造和维修道路、扩建公园、建造供水和排水系统、建立地方产业和艺术、协调和其他地区的行政合作等。一个乡一般由20—50个村组成，人口3—10万。由于县太大，无法顾及各方利益，村的权力又太小，无力履行有关职责，乡就成为承上启下的中间环节。乡潘查亚特主要职能是执行地方规划和开发，因而在潘查亚特组织体系中占有重要地位。乡潘查亚特的职权集中在三方面：一是履行广泛的开发职能，如农林牧副渔业、农村文教卫生设施、保健、福利及制定自助计划等；二是执行财政金融和行政管理方面的事务，如通过预算、向村潘查亚特拨款、征税、决定财政开支的项目和手段等；三是有权查阅有关本乡事务的档案材料等。村潘查亚特由一个或几个自然村组成，一般包括1000—3000选民。村潘查亚特的职能与乡相似，开发职能包括实行土地改革、发展灌溉、管理农牧渔

---

① 迪利普·希罗：《今日印度内幕》，第66页，天津人民出版社1980年版。

业和小型工业、开展各类初等教育等。服务职能包括修建房屋、道路、下水道，维护环境卫生以及管理村民生老病死、处理一般民间纠纷等。虽然全印度农村都实行了潘查亚特制度，但各邦之间也有差别，有的邦只设村一级潘查亚特，有的邦设村和乡两级，还有的设村、乡、区和县四级组织。此外，即使同级别的潘查亚特在各邦也各有千秋，表现为名称的不同或职能上的差异。

4. **城市人口规模、地位与政府权限职能挂钩**

印度的城市按人口规模分为大都市、中小城市和镇，城市的大小和地位决定了城市管理机构的规模和权限。人口在50万以上的为大都市，如孟买、德里、加尔各答等。大都市的地方自治机构称市参议会(municipal corporation)，人数一般在100人左右，由本市成年选民直接选举产生，任期4年。市参议会设有多个常设委员会、特别委员会和特定问题调查委员会。常设委员会是参议会的常设机构，也是最有权力的机构，由16名参议员组成，任期2年，可连选连任。该委员会享有审查议案、执行市参议会决议的权力，并有权限制市行政专员的职权范围。特别委员会由市参议会的专门决议任命，授权其负责处理某一方面的专门事务，如法律许可委员会、卫生许可委员会等，但市参议会也可随时将其改变或解散。特定问题调查委员会则是由参议会认为需要时成立的调查特定事务的机构，调查报告完成就告结束。市参议会设有市长职务，任期1年，市长只是市议会礼仪上的首长，每月召集和主持一次市参议会全体会议，负责制定规章，审议和通过预算、决算，制定城市发展规划，征税和监督下属机构的工作等。印度的中等城市和中等以上的镇设立市政委员会(city and town municipality)，市政委员会的规模因城镇的规模而定，人数在3万以下的为20人，3—4万为24人，4—5万为28人，5—10万为32人，10—20万为36人，20—30万为44人，30万以上为50人。市政委员由当然委员和民选委员组成，前者为代表本地的联邦国会议员和各邦立法会议议员；后者由民选产生，任期依各邦的法律规定为3至5年不等。市政委员会下设铨叙委员会和合同委员会。铨叙委员会是专门负责选取收入在一定水平上的官吏；合同委员会负责决定和处理有关本地区的合同事务。有的邦则设立由全体市政委员选举产生

的行政委员会,作为常设机构,负责管理本地区的日常行政事务。市政委员会的职权范围与市参议会相同,但地位较低,除了职权不如参议会外,在行政层次上既要接受上级的监督,还要受县乃至乡地方政府的监督,而市参议会则直接接受邦和联邦政府的监督。在小镇以及城市和农村的过渡地区,分别设立镇委会和过渡地区委员会,由民选产生的权力机构负责辖区内的地方事务。此外,印度还有一种以兵站为主体,与当地居民结合组成的军镇(cantonment)。这是一种特殊行政单位,由军人和部分民选代表组成的军镇委员会作为权力机构,但实权掌握在军官手中。

(三) 联邦与邦政府之间的权力分配

印度各级政府之间的权力分配主要表现为联邦政府与邦政府、邦政府与基层地方政府之间的相互关系上。由于印度特有的地方制度特色,基层地方政府与邦政府之间在不同程度上存在着行政上的隶属关系,不具备完全独立的法人地位,故本文重点探讨的是联邦政府和邦政府之间的权力分配和职能。

1. 联邦政府享有绝对的权力

一般而言,在联邦制的国家中,联邦政府与成员政府是并立的,不存在上下隶属关系,在各自的权限范围内,两者都是独立自主地行使职责。联邦政府与成员政府的权限各国不同,从宪法规定看,大致有三种:(1)仅列举联邦政府的权限,不列举成员政府的权限,凡宪法未明确规定授予联邦的权力,由成员保留。联邦权限的扩大,是通过宪法修改来实现的。(2)仅列举成员的权限,不列举联邦权限,凡宪法未规定属于成员的权力,归联邦保留。成员权限的扩大,以联邦委托或修改宪法来实现。(3)同时列举双方的权限。当产生未明确列举的权限有争议时,大都以有利于联邦政府的方式解决,印度明显属于这一类型。宪法虽然明文规定在中央和各邦建立议会形式政府,邦议会政府的形式都是按中央模式设立,但行政长官(邦长)却由联邦政府任命并可随时随地免职。其次,邦立法会议通过的任何法律如与国会制定的法律条款发生抵触,则以后者为准。再者,联邦政府以经济手段来控制地方,如在宪法中规定税收分配原则、并有权向各

邦提供发展计划、赠款、贷款等。还有，联邦政府通过简单多数表决就可以建立新邦或改变现有各邦的邦界和邦名，在紧急状态下甚至可以直接在地方政府的专有职权范围内行使权力。正是因为印度联邦成员政府主权特征的弱化，所以常常被认为是“借助联邦制形式实行中央集权的国家”。

2．邦政府保持对基层地方政府强有力的实权

尽管印度的联邦政府对地方政府拥有绝对的权力，但这丝毫也不影响邦政府对地方基层政权的实权控制，这也是印度地方制度的特色之一。邦政府监控地方政府的理论依据有三：一是地方政府的权力来源于邦政府的授予。地方制度的具体内容由各邦政府根据联邦政府确定的指导性原则，结合实际决定，邦政府和各级地方政府的权力划分由邦政府裁定。因此，邦政府作为授权者理所当然拥有对地方政府的监控实权，各级地方政府便成了邦政府的附庸品。二是地方政府所管辖的区域狭窄，其管理经验和水平也是十分有限的，而邦政府管理着整个地区，全面了解区域内各种情况和条件。为了保证地区建设和各项事业能够统一和协调发展，邦政府的监控和指导是必不可少的。三是印度是一个幅员辽阔、经济发展不平衡、民族宗教问题复杂、农村地区占优势的发展中国家。普通老百姓民主意识淡薄，地方自治需要循序渐进。在地方自治的初始阶段，邦政府对地方政府保持较强的监控，反而有利于消除地方势力的消极影响，加速地方民主进程的推进。有以上理论作依据，邦政府对地方政府的监督和控制几乎不受任何约束，在各方面广泛履行其监督职能。具体表现为：(1)立法监控。地方政府必须遵守和执行联邦和邦的立法机关制定的法律和法令，当地方立法有悖于上级立法机关所制定的法律和法令时，后者有权宣布地方自定的规章和条例无效。(2)行政监控。邦政府对下属的行政监控的权力相当大，手段主要包括人事安排上向地方机关委派行政官员，如市的行政专员、县长、乡长、行政技术人员等重要职务均由邦政府任命，受邦政府的指挥和领导，对地方政府实行全面的监控。而地方政府自行招募的行政人员则地位较低，大多担任一些服务性质的工作。在职能范围内通过邦政府的各个职能部门对地方政府实行专项监控。此外，邦政府还有权解散地

方代议机构、罢免地方政府行政官员、决定地方选举时间等。(3)财政监控。由于地方政府的资金主要来源于邦政府的财政援助,财政控制就成了邦政府监督地方政府最有效的手段。具体做法是审计地方政府的账目、决定财政拨款的数量和用途、审批地方政府征收新税和减免税种类以及地方政府的贷款申请等。(4)司法监控。邦法院和司法机关有权通过审理具体案件,撤销其认为的地方政府的违法决定及其赔偿方式和额度。在邦政府的严密监控下,地方政府的一举一动都不得越雷池半步,所谓的地方自治大多流于形式。

印度地方自治制度的建立是以通过分权和地方民主选举相结合的方式进行的,民主、分权、效率是其追求的目标,同时也是它的基本原则。印度独立后,执政党一直非常重视地方民主制度的建设,希望通过民主的地方制度使社会底层的广大人民获得参政议政的机会,培养民主意识,最终达到消除社会不平等现象,把印度带入世界强国行列的目标。从独立以来几十年的实践来看,还是取得了可观的实效。首先表现为基本确立了地方自治制度。其地方自治的理论和模式深受英国影响,但又具有自己的特色,其最大的成就就是削弱了印度社会千百年来根深蒂固的封建等级制度,推翻了过去由高等种姓操纵社会生活的不平等现象,提高了穷人的地位,从而调动了社会各阶层参政议政的积极性,有助于社会的稳定。其次是在农村地区加快了地方自治的步伐,这对拥有广大农村地区和众多农村人口的印度来说,具有特殊重要的意义。印度的国情决定了只有在农村地区实行广泛的民主才谈得上是真正的民主。因此,历届政府都十分重视,形成了比较完备的农村地区潘查亚特体系,增强了农民的政治意识和民主要求,把这一处于社会最底层、人数最众的劳苦阶层从对高等种姓的精神依附中解放出来,提高了他们的素质。所以,农村地区的潘查亚特制度是印度地方制度中最引人瞩目的独到之处。三是调动了各级地方政府的积极性,虽然印度的地方自治余地不大,但各级地方政府仍具有相对独立的法律地位。在上级政府的监督下可以依法自主管辖区内的地方事务,可以根据本地区具体情况因地制宜地安排各项工作,不但提高了行政效率,也培养和锻炼了相应的人才。

然而,印度虽是一个联邦制的国家,但其社会政治环境决定了它的分权只能控制在一定范围内。它是介于集权与分权之间、实际运

行倾向于集权的一种中间形态，所以，印度在独立之初就试图使地方政府成为地方自治单位的目标远未实现。在现实生活中，印度地方制度中联邦、邦政府的高度集权与地方自治的矛盾根深蒂固，地方政府的实际自主权很小并且得不到应有的尊重，所谓的地方自治完全取决于上级政府自我抑制的程度。正因为如此，选民并不热衷于地方选举之类的民主活动，选举一结束，他们的政治参与即告完成，不存在选民对地方政府的日常监督机制。根据印度许多政治评论家的观点，印度地方制度想要达到分散行政管理权力，加速社会经济发展的目的仍然是一个神话。一些有识人士提出，要使地方政府成为名副其实的自治单位，从根本上改变当前地方制度运行中的不良状况，印度的地方制度应朝着下列方向改革：一是以法律的形式来限制联邦和邦政府的权力，从而增强地方政府的自治能力；二是建立统一的地方文官制度，改革由上级政府向下级政府委派官吏的制度；三是提高选民参政议政的意识和能力，保护穷人的利益；四是吸收各类人才和专家加入地方政府的管理班子，以提高决策水平和行政管理效率。

第三章

法德模式国家

一、法　　国

法国是西欧面积最大的国家，其高度中央集权的传统在西方可谓首屈一指。法国政治制度的核心在于加强中央政府的权力，排斥地方分权。这种单一制的国家结构使得法国的地方行政建制长期以来一直比较稳定，变化不大。除巴黎、科西嘉岛和海外省外，法国各级地方政府的结构、组织和职能均具有较强的一致性，都由中央政府以法律形式加以确定。在法国人的心目中，政府的主要职责是行政，而行政就是由中央行政和地方行政组成，两者之间是不可分割的整体。中央政府对地方政府存在着法定的干预机制，而地方政府则是对中央政府职能的辅助和补充。由于历史上法国的强国地位，其地方行政建制对周围邻国如意大利、瑞士、比利时、葡萄牙以及原来的法属殖民地国家行政区划的形成和发展产生了重要影响。

（一）法国行政区划的传统与改革

法国是欧洲历史十分悠久的强国。6世纪初，法兰克人就建立了统一的法兰克王国，在拓荒种地的过程中形成了法国最古老的政区之一的镇。实际上，当时的镇只是一个具有农耕职能的初级共同体。10世纪末，法兰克王国改称法兰西王国。由于中世纪初的基督教运动，法国境内划分了无数个教区。14世纪上半叶，英国进攻法国，开始了持续一个世纪的“英法百年战争”，直到15世纪中叶，才以法国胜利而告终。此后法国进入经济繁荣阶段，国王路易十一清除了封建割据，基本上完成了统一大业，法国成为中央集权国家。到了

17世纪末的路易十四统治时期，法国已盛极一时，称霸欧洲，同时强化了中央政府的集权统治。法国的地方行政区划体系很复杂，包括不同时期形成的镇、教区、审判区、财务区，甚至还有罗马人入侵时在地中海沿岸高卢地区划分的城市和区。它们的界线和规模是自然边界、历史边界和纯粹人为的混合物，有些地方还享有特权。1789年法国大革命后，政权落在代表大资产阶级和自由派贵族利益的君主立宪派手中。他们建立了君主立宪政体，颁布了资产阶级革命纲领《人权宣言》，制定了《一七九一年宪法》。1792年废黜了国王，建立了法兰西第一共和国。为了推行民主政治，对地方行政建制进行了大刀阔斧的改革。根据“一律平等的原则”，推行地方分权和自治，一改旧制度下行政区划的结构不一、大小悬殊现象，全国重新划分为整齐一致的行政区域，设置省、专区、县、市镇四级建制。同时规定，每个省的范围应当在当时交通条件下，从首府到省内的每一个镇的时间须在一天之内。并取消地方特权，地方政府的组织形式和行政地位一律平等。[①] 这一改革使法国从中央集权变成地方分权的国家。由于改革过急过快，中央政府放宽了对地方政府的必要控制，地方政府又没有实行广泛自治的必要条件和经验，更何况根深蒂固的中央集权制根本不可能在短时期内消除，结果造成了极其严重的无政府主义状态，威胁着国家的统一和巩固。1799年，拿破仑发动“雾月十八日政变”，重新恢复中央集权制，共和制又变成君主制。地方政府的省长、市长和地方议员，均由中央或上级任命，地方政府的权力很小。19世纪后，在保持中央集权的前提下，地方政府的职权有所扩大。1848年建立的第二共和国时期，地方政府议会议员从原来的中央委任改为民选产生。1870年建立的第三共和国时期，制定了地方政府法，扩大了省议会的部分职权。而后又放宽了市议会的自治权，省、市、镇被确立为“有限”的地方分权单位，就此奠定了法国由省、市和镇组成的二级制行政区划体系。

19世纪末行政区划体系一直延续到二战后的50年代。战后经过短暂的恢复期，法国的经济进入了稳定增长阶段。国家的社会经

① 陈嘉陵主编:《各国地方政府比较研究》，第61页，武汉出版社1991年版。

济面貌发生了巨大变化，陈旧的行政区划结构的弊端暴露无遗：过分细小的市镇结构使国家被分割得支离破碎，长期的中央集权造成了首都巴黎与外省的严重对立，省级行政单位数量过多，划界武断，以及法国社会经济生活日益地区化等等引起了矛盾重重，行政区划的改革被提上了议事日程。从20世纪50年代中期开始，法国政府对业已存在了几个世纪的行政区划进行了一系列的重大改革，突出的变化主要有以下几点：

1. 合并调整市镇基层行政区

市镇是法国基层行政单位，也是十分古老的区划。它的特点一是细小，二是不均，但表现出非凡的稳定性。[①]早在1851年时，全法共有36835个镇，但到1968年，镇的数量不仅没有减少，反而增加到37708个，平均每个镇的面积为1462公顷，人口为1348人。但分配不均，最大的位于罗讷河口的阿尔镇，面积76908公顷，最小的北滨海省的普莱西巴利松镇的面积仅8公顷。人口多的市镇有几十万甚至上百万人，少的只有数百人。1962年法国人口调查时，发现人口在2000人以下的小镇人数占市镇总人口数的32.7%。如此细小的行政结构把全国人口分成小群居民，在行政上难以组成市镇议会和产生有能力的领导班子，在经济上难以形成中心市镇，在财政上缺乏赖以生存的最低限度的资金来源。当时有20000个镇被认定是“贫穷的”，靠国家补贴度日。调查时还发现，有的镇上居民已全部搬走，而行政建制仍未取消。分散陈旧的行政结构给地区的整治造成了极大的困难，于是取消和合并小镇成为十分必要。采取的措施一是把郊区的镇划归母市；二是设立专区，合并小镇，把居民集中在若干大镇上。到1967年，共成立了67个专区，组合成454个镇，居民人数达到220万，大大改善了法国基层行政结构过于细小分散的状态。

2. 创立城市共同体，平衡地区差异

长期的中央集权统治，使首都巴黎一极的政治、经济等功能高度

① Ferand Braudel:《L' Identite de La France, Espace et Historie Plammarian》, 1990.

集中。导致了巴黎地区的过度膨胀和其他地区停滞衰退的严重对立。1947 年,法国青年地理学家让·弗朗索瓦·格拉维埃在其著作《巴黎和法国的荒漠》中,第一次系统地阐述了巴黎与其他地区发展失衡的原因及其危害。他认为产生这一现象的根源为历史的偶然而非经济发展的必然,并且能够通过合理规划和协调来解决。格拉维埃思想引起了政府及社会各界对区域平衡发展的关注和热烈讨论。法国政府于 20 世纪 50 年代末开始把解决区域发展严重失衡问题列入政府的议事日程。在平衡区域发展思想的指导下,法国政府采取的措施是:一方面严格控制巴黎的膨胀,另一方面建立与巴黎抗衡的大都市。1963 年法国成立了国土整治和大区建设委员会,第一次从全局的观点来审视全国各地区的社会经济发展,创造性地确立了里尔-鲁贝-图尔昆、南锡-梅斯、斯特拉斯堡、波尔多、南特-圣纳泽尔等九大城市共同体,以抗衡巴黎的"磁力"作用,达到发展地区经济的目的。城市共同体是大都市区中心城市与周边市镇的合作组织,各成员市镇的居民都在 5000 人以上。城市共同体共同管理大都市区的社会经济事务,行使地方行政管理权,把大都市作为一个统一的行政单元来进行运作。城市共同体的职能主要是承担区域性的事务,如区域空间规划、城区改造、兴建基础设施等。资金则通过税收、贷款和国家拨款来解决。法国城市共同体的成立,不仅在平衡全国区域经济开发中发挥重要作用,而且也创立了其大都市区两级行政管理的模式。

3. 新增一级政区单位——大区

法国历史上省一直是国家的第一级政区单位。18 世纪依法设立的省因划界的不科学、面积狭小,显然落后于时代的发展,并由此产生一些不正常的现象,如法国第三大城里昂却位于法国最小的省之一罗讷省(3249 平方公里),城市化的发展,使都市范围越过省界,侵入了近在咫尺的伊泽尔省。北部省的省界细长似蜂腰,结果有 3 个镇成了加莱海峡省的"飞地",[①] 诸如此类的问题使省成了人们批

---

① 菲利普·潘什梅尔:《法国》,第 266 页,上海译文出版社 1980 年版。

评的目标。战后地区经济一体化和城市化的进程大大加快了区域的经济协作,大范围的国土整治变得越来越重要。戴高乐在 1968 年曾说:“为了实现与维护国家统一,中央集权长期以来曾为我国所必须,但在几个世纪中所做的努力今后已不再需要了。相反,作为我国明天的经济实力的原动力而出现的是地区活动。”于是,建立大区恰逢其时。大区从其诞生到正式确定为政区单位经历了几个阶段:1955 年在省级行政单位的基础上,设立了计划区,每个大区统辖 2 个以上的省,目的是使面积较小的省统一在一个大区内。开始时,大区只是国家行政管理区域,没有执行权,使得原先制定的地区性纲领难以实现。1964 年的行政改革,成立了“地区发展委员会”,作为地区的咨询机构;1972 年又调整为“地区性公共机构”。它表明大区并非是自治的,职权也是有限的。直到 1982 年,大区才取得地方行政单位的地位,但大区议会的选举直到 1986 年才开始。法国的行政区划从原来的两级制演变成了由大区——省——市镇组成的三级制。

(二) 法国现行行政区划的特点

法国本土现有 22 个大区,96 个省和约 3 万多个市镇,组成了三个不同层次的区划单位。

1. 大区(La region)

大区作为全国第一级行政单元,共有 22 个。大区的产生缘由三个先决条件:第一,战后法国社会与经济生活出现日益地区化的趋势;第二,城市体系薄弱,缺少大的首府城市;第三,大规模的投资项目,如高速公路、运河开发及自然保护区、旅游区等的建设越来越具地区性质。大区的诞生确立了各地区新的结构,使法国的行政地图第一次在一定的程度上连贯协调。1982 年,大区成为地方政区单位以后,大区体制逐步形成。大区议会由直接选举产生的议员组成,议会选举大区行政首脑,此外还有一个咨询机构——经济与社会委员会。每届大区议会任期 6 年,议员候选人由各省决定,这就使大区在某种程度上具有各省联合体的性质,地位也因此而降低。大区议员的职位通常被视为通往政界的跳板。但大区并未取得足以抗衡省及

市镇的另一个权力中心的地位。大区议会行使决定预算等大权，议会主席行使行政权力，决定大区的方针政策。此外，议会办公厅行使主席委托的部分权力。经济与社会委员会依据法律，由“大区内经济、社会、职业、家庭、教育、科学、文化和体育界的代表组成”，有40—110名成员，是一种纯咨询性的机构，主要负责讨论国家在大区的计划、全区性的计划，更为重要的是商讨大区预算及国家与大区之间的合同等，讨论的结果提供给区议会审议。尽管如此，该委员会在大区的地位并非头等重要。由于政界重要人物和政党因各种原因，并不重视大区的作用，大区尚未获得应有的行政地位的权威。

2. 省(Le department)

省是法国最重要的政区单位，自从18世纪末法律确立了省的区划和组织机构以来的两个世纪中，几乎没有什么大的变化。20世纪80年代的行政改革扩大了省作为地方单位的权力，省议会保持了1871年以来的特点，省议员任期6年，每3年改选其中1/2。20世纪70年代以前，省议会几乎均由地方显贵组成：如大地主、自由职业者等。70年代后，新一代的议员大部分来自工业区，带来了一种全新的理念，省议会中的投票颇具政治意味。省议会选举产生4—7人的省委员会作为常设机构，下设国民教育委员会和总务委员会、社会救济和公共卫生委员会、财政委员会、公共工程和运输委员会等机构。省政府由省长、专区区长、省秘书长、办公厅主任、各部门首长组成。1982年后，省长的部分职权归省议会主席，省议会主席行使行政权，由他向省议会提出议案并执行议会通过的决议。

3. 市镇(La Commune)

市镇是法国最基层的政区单位。1884年第三共和国把市镇的管理形式用法律固定下来，颁布了市镇法典，规定市镇议会和市镇长由当地居民选举产生。现全法共有市镇单位3万多个，虽经几次调整，市镇之间面积与人口的相差仍极大，但市镇权力一律平等。市镇议会6年改选一次，议席的数额按市镇规模的大小而有所不同。市镇法规定“市议会通过讨论决定市镇事务”，所以市镇议会可以有讨

论和决定的权力，但在行使权力时须及时向市镇议会通报情况。20世纪80年代的改革对市镇法典作了一些补充。市镇政府的职能主要包括三方面：一是城市建设管理，如市镇建筑、土地登记、公路、停车场、公园建设等；二是市镇社会管理，如警察、民防、征兵、医疗补助、妇女儿童福利、公共救助、慈善救助、失业救济等福利事业；三是市镇文教卫生管理，如教育、艺术馆、图书馆、博物馆、剧场、音乐和艺术、公共卫生、保健服务等。

4. **特别地方单位**(Les statuts specifiques)

特别地方单位包括巴黎、科西嘉和海外地方单位。科西嘉是法国南部地中海的一个小岛，历史上曾被罗马人、意大利的热那亚人统治过，1786年才划归法国。科西嘉面积8680平方公里，人口约26万。它原是法国的一个省，1976年改设两省，1982年确立为大区。科西嘉居民拥有自己的特殊文化、语言和风俗习惯。两个世纪以来，科西嘉岛上要求独立的运动从未间断，并制造了一系列的流血事件。随着科西嘉岛与法国大陆在政治、经济及文化方面的融合，对法国主权的认同感已在岛上占绝对上风。绝大部分的人并不支持独立，认为自己是“科西嘉岛的法国人”，但希望得到更多的自治。20世纪80年代初，法国政府决定承认科西嘉的独特性，赋予其更大的自治权。科西嘉改为大区后，其议会称作科西嘉议会，而不称大区议会，共有61名议员，按比例以代表制方式直接选举产生，任期6年。此外，还有两个咨询机构：社会和经济委员会及文化教育和生活环境委员会。在经济上中央政府给予其远比本土优惠的财政资助，但目前科西嘉岛仍是法国最贫穷落后的地区之一。

海外地方单位因战后殖民地的纷纷独立，已所剩无几，分为海外省和海外领地。海外省有4个：瓜特罗普岛、马提尼克岛、圭亚那岛、留尼旺岛。它们同时具有省和大区的地位，省议会和大区议会并存，各自选出主席以行使行政权力。海外领地有法属玻利尼西亚和新喀里多尼亚等太平洋中的一些岛屿，前者是内部自治，政府机构有领地政府、领地议会、经济与社会事务委员会。后者的体制分为领地、省和市镇，由岛上三个省议会组成的委员会管理领地事务，其行政首脑

是中央政府委派的高级专员。

（三）巴黎的行政区划组织与管理模式

法国首都巴黎在法国政治、经济上的独特地位，使其成为法国本土上唯一的特别地方单位。巴黎作为22个大区行政单位之一，面积为12012平方公里，人口906万(1994年统计)，范围包括巴黎和周围7个省(共8个省、1281个市镇)，巴黎及近郊3个省可视为已经城市化的地区。巴黎市区面积105平方公里，分为20个区，人口217万，是法国96个省级行政单位之一。[①]

1. 巴黎的城市发展历程与形态变化

巴黎是法国最大的城市，位于法国北部盆地的中央，横跨塞纳河两岸。历史上，巴黎不仅是法国历代王朝的都城，也是西欧的一个政治、经济和文化的中心。法国根深蒂固的集权统治造就了巴黎在全国无可置疑的领导地位，成为法国唯一的大中心。目前，巴黎大区的面积占全国的2.2%，人口占全国的15.6%，而集中了全国工业就业人数的1/3，大公司总部的80%以上。[②]

巴黎作为法国的首都已有800多年的历史。根据巴黎的功能和城市形态的发展历程，可以将其划分为三个阶段：第一阶段从13世纪到19世纪。这一阶段是法国经济从鼎盛的封建时代过渡到资本主义前期，巴黎也从北法兰西最大的集市和手工业中心发展成为联系全国的政治、经济和交通的中心，人口从13世纪的10万增加到17世纪的50万，19世纪末叶突破200万。与此相应，城区多次向外扩展，以市中心为圆心，呈浸润性向外延伸约10公里的范围。第二个阶段从20世纪初到60年代中期。由于现代工业和经济发展，巴黎被不断增加的人和物填满，1921年市区拥有人口290.6万，创历史最高纪录。一战后，巴黎即开始制定规划，分散市区人口。20世纪50

---

① 《La region PARIS》, Institut d' Amenagement et d' Urbanisme de la Region d' Ilede - France.

② 曾刚：《法国巴黎的规划与整治及其对上海建设的启示》，《世界地理研究》，1997年第2期。

年代和60年代中期，为解决住房问题，在近郊建设住宅群和工业区。这一阶段巴黎扩展的特点仍以市中心为圆心向外圈层延伸，半径已由10公里延伸到16公里左右。60年代中期以前，法国政府主要采取强制性政策，试图限制巴黎的发展。第三阶段为20世纪60年代中期后，巴黎制定了新的城市整治规划，摒弃了历史上同心圆式的发展模式，制定轴线式带状规划，并在巴黎市郊建设新城，重新布局巴黎的产业和人口，巴黎的行政区划结构也因此发生了巨大的变化。

2. 巴黎行政区划的特点

巴黎原是一个省级单位，由于具有首都功能及在国内的重要地位，被确定为一个特殊的地方单位。法律规定："巴黎是具有双重地位的地方单位，巴黎市和巴黎省，其事务由巴黎议会斟酌处理。"战后巴黎行政区划的调整具有以下特点：(1)1955年，在省级行政单位的基础上建立巴黎大区。当时的巴黎大区包括塞纳、塞纳瓦兹和塞纳马恩三省。1964年把塞纳省分为上塞纳、瓦勒德马恩、塞纳·圣但尼(近郊三省)和巴黎市，其余分为埃松、塞纳·马恩、瓦勒德瓦兹、依夫林(远郊四省)。1982年大区正式成为一级行政单位，共包括8个省级单位和1281个市镇单位，巴黎的发展朝城乡一体化方向推进。(2)在20世纪60年代中期以前，近郊副中心是发展变化的重点，巴黎先后选定9座副中心，以分散巴黎市区的功能。(3)60年代中期以后，采取以远郊建新城的途径，在离市中心20—30公里的东西两侧兴建5座新城。(4)进一步确立市中心区的地位，产业和人口不断向郊区扩散，巴黎市区人口由1975年的230万降为1994年的217万，在郊区形成若干工业区和相对独立的新城，巴黎西北部的拉台芳斯新区就是其代表。主要职能为商业、金融、行政、工商行政管理、高级住宅等，集中了法国大公司的80%。远郊的5个新城也在1968—1984年内新增人口37万，提供新就业机会16万个，有3个新城已成为远郊省首府。

巴黎大区有三个不同层次的权力机构，(1)大区；(2)省；(3)市镇。与其他大区一样，巴黎大区在80年代以前只是联合体，1982年确定为一级地方单位，1986年才选举大区议会。大区议会的基本职

责是协调巴黎市和周围 7 个省的发展,确定巴黎大区的战略规划和发展计划,更重要的是行使大区预算大权和平衡大区与国家的关系。巴黎大区中的 7 个省的权力机构是省议会,行使与其他省议会同等权力。巴黎议会同时行使省议会和市议会职权,163 名议员由各区按两轮多数名单制选举产生。议会选举市长,巴黎市长同时行使市和省议会主席的职权。巴黎市的 20 个区都有自己的区议会和区长,区在巴黎的管理中起着重要作用。市镇为基层单位,人口不足 2000 人的居民点,虽也称市镇,但明确属于乡村范围。随着乡村的发展,乡村市镇的数量趋向减少。市镇议会也由直接选举产生,由议会选出的市镇长及若干助理构成执行机构。1980 年以后巴黎大区权力下放,法律规定各地方政府有权决定自己的事务,各级政府在不同层次上发挥城市建设管理、城市社会管理和城市文教卫生管理三方面的职能,但在社会经济发展、科学文化卫生和改善生活水平方面必须协助中央政府。

(四) 以行政控制为主导方式的中央与地方关系

在运用国家权力对地方控制的手段中,对于有长久中央集权传统的法国来说,其行政控制与其他推行地方自治的单一制国家相比最为突出,中央控制一直居于主导地位,具有代表性。

法国的宪法规定地方政府有斟酌处理本地区事务的权限,但宪法没有明确地方政府的职责权限,只是笼统地规定其对本地区事务有法律规定范围内的“自由权”。但宪法同样对这一“自由权”进行了限制,规定地方政府中有中央政府代表负责国家利益,对地方政府的活动进行监督。为控制地方政府的活动,法国内阁设有内政与权利下放部,专门处理地方政府事务。中央政府对地方行政控制的形式,主要有两种:一是向地方派遣中央政府代表,大区和省称为共和国专员(1982 年前称区长、省长)。他们是国家权力的受托者,市镇则以市镇长为国家代表,同时兼有国家官员和地方民选行政首脑的双重身份。另一种形式则是由中央各部门分别派出本部门的驻地方代表,就有关事务进行监督、控制。20 世纪 80 年代以前,地方政府几乎完全受中央政府支配,中央政府保留一部分对地方事务的管理权,

而对地方权力的下放完全是内政部长与各有关部长谈判、协调的结果。中央政府还可对地方政府实施人事控制，在认为省、市镇议会管理不善、难以为继的情况下，可将其解散，重新选举。

法国宪法和现行立法规定：每个行政单位都有自己的预算。省的预算由省长拟定、省议会通过；市镇预算由市镇长提出、市镇议会表决通过，并可由政府当局加以调整。但地方财政的全部权力属于总统决定任命的各级地方行政长官。中央政府有权决定和批准省的预算，市镇的预算要根据省政府的要求，收支必须保持平衡，如不合国家法规和出现赤字，中央政府就要出面干涉。法国地方政府的财政收入分自由资金和吸收资金两种，自由资金包括税收和非税收收入，吸收资金包括国家的补助金和债务。其中税收约占 1/3，而间接税起着决定作用，它保证整个税收缴款的 40% 以上。补助金是地方财政收入的另一重要来源，可分为中央政府补助和上级政府的补助，按使用的目的分为一般补助和专项补助。一般补助主要用于社会救济，专项补助主要是针对地方兴建的专项工程，如学校建设、交通设施等。在法国地方预算的来源中，补助金约占 25% 左右。

20 世纪 80 年代以来，在《权力下放法案》、《有关市镇、省和大区的权力和自由法案》等新法规下，地方政府的权限有了明显的扩大，但并未从根本上改变原有的以行政控制为主导的方式，改变的是行政控制的内容、重点和手法。但不管怎么说，在保持中央集权的前提下法国地方政府的改革步子还是迈得较大的，效果也较明显。

二、德　　国

德国全称德意志联邦共和国，位于欧洲中部。德国是一个有着悠久联邦制传统的国家。在漫长的历史长河中，德国曾长期处于分裂状态，直到 1871 年才完成统一。一百多年来，德国的政体几经变更。第二次世界大战后，德国战败被分裂，在西方国家占领区建立的德意志联邦共和国，于 1949 年通过的基本法保持了联邦制的传统，先后建立了 11 个州，作为组成国家的成员。在苏占区成立的德意志民主共和国，根据 1949 年颁布的第一部宪法，采用的也是联邦制的

政体，建立了5个州。但这5个州在1952年被14个行政专区替代，联邦制也被中央集权制取而代之。1990年两德统一后，原民主德国的14个行政专区被废除，成立5个新联邦州，它们基本上保留了1952年以前的形式，柏林东部和西部实现统一。这样，当前的德国就由16个州组成，这16个成员不仅是国家的组成部分，而且享有国家权力。

（一）德国行政区划的演变

1. 由来已久的联邦制传统

在德国的历史上，几乎各个世纪的地图都不一样，其联邦制由来已久。早在1000多年前的神圣罗马帝国时期，其疆域包括日耳曼和意大利部分地区，境内共有大小王国、公国、侯国、教区和自由市1700多个，可谓"遍地诸侯寸土国"。各小邦国关起门来，独霸一方，各自称雄。公元1806年，第三次反法同盟战争失败后，德意志帝国土崩瓦解，法国占领了莱茵河左岸，并进行了以宗教的侯爵领地为主的大规模"土地重划"。其中16个公国、邦国在法国的庇护下结成"莱茵联邦"，签订了同盟条约。1815年欧洲反法同盟国家获胜后，在维也纳举行会议，重新分割欧洲领土，莱茵联邦解散，取而代之的是德意志联邦。德意志联邦由35个主权邦和4个自由市组成。这虽是一个非常松散的联邦制国家，但为以后德意志统一国家的形成奠定了基础。1866年，21个北德意志邦和3个自由市共同签约，决定建立一个联邦制的国家，并制定了联邦宪法，进而在联邦内部取消了关税、交通限制，并统一了货币、度量衡和外交外贸政策。[①] 1870年普法战争爆发，普鲁士作为战胜国，于1871年宣布德意志帝国成立，标志着德国走向真正的统一。同年颁布的宪法规定，德意志帝国是一个永久性的联邦制国家。第一次世界大战以后，魏玛共和国取代了德意志帝国，仍保留联邦制，并颁布了《魏玛宪法》。宪法明确提出"德意志国家是一个共和国"，它与前帝国宪法的不同之处在于加强了中央的集权。中央有权建立军队，管理财政、邮政、关税，发行货币和负责外交。全国有18个邦，作为最高立法机构的中央政府保持

---

① 吕耀坤：《德国政治制度》，第6页，时事出版社1997年版。

了对各邦的优势,但各邦仍可参与联邦的立法和行政事务,有自己的邦议会、邦宪法和邦政府。1931 年的国会选举中,纳粹党获胜。次年,以希特勒为首的法西斯统治集团执政。为了巩固其反动政权,希特勒废除了联邦议会,取消了各邦的独立地位,联邦制的国家机构和《魏玛宪法》规定的民主政府也随之瓦解,代之以中央集权制和一党制的统治。希特勒自称国家元首,并兼总理、最高执政官、三军统帅,成为地地道道的专制独裁者,并将全德划分为 33 个区,德国由资产阶级联邦制的国家结构演变为中央集权制的国家结构。

2. 战后的分裂与统一

1945 年二战结束,战败的德国被美、英、法、苏四个战胜国分区占领。西方三国主张在其西部占领区建立一个联邦制的德国。于是从 1946 到 1948 年,在州和地方一级先后建立起自治性的管理机构,设立了州议会和州政府,制定了州宪法。1948 年德意志联邦共和国宣布成立。同年 5 月颁布的《基本法》确定,德意志联邦共和国是一个联邦制的国家,由 11 州组成,并对联邦与州的权限进行明确的划分。同年 10 月,苏占区的德意志民主共和国也宣告诞生,国体也采用联邦制,由 5 个州共同组成。但到了 1952 年,中央集权制代替了早就名存实亡的联邦制,5 个州演变为 14 个行政专区,直属中央政府领导,由此建立了高度集中的中央计划经济体制。1990 年,东西两个德国重新统一,并签署了《统一条约》。条约规定,德意志联邦共和国的现行法律适用范围扩展到新加入的东德地区,《基本法》便成为全体德国的根本大法。原民主德国的 14 个行政区也通过一项法律,恢复旧日 5 个州。但因行政区界打乱了原先的州界,在涉及到具体基层行政区的归属问题时,举行了公民投票,并很快在新成立的州中选举产生了州议会。[①] 这样,现今的联邦德国由 16 州组成,州以下的行政区划分为两级,即县市和乡镇。有些地区在州和县、市之间还设有一级管理机构,称专区。但专区不是一级政权机构的性质,只是州政府派出的管理机构,首长由州政府任命。

---

① 《德国概况》,第 83 页,莎西埃德出版社 1996 年版。

表 3-1　联邦德国 16 个州的基本情况　(1996 年)

州　　名	面积：平方公里	人口：万人	首　府
巴登-符腾堡	35751	1030	斯图加特
柏　林	884	350	柏　林
勃兰登堡	29059	254	波茨坦
自由汉萨市不来梅	404	68	不来梅
自由汉萨市汉堡	755	170	汉　堡
黑　森	21114	600	威斯巴登
梅克伦堡-前波莫瑞	23838	180	什未林
下萨克森	47338	780	汉诺威
北莱茵-威斯特法伦	34071	1780	杜塞尔多夫
莱茵兰-法尔茨	19849	400	美因茨
萨　尔	2570	110	萨尔布吕肯
自由州萨克森	18337	460	德累斯登
萨克森-安哈特	20455	280	马格德堡
石勒苏益格-荷尔斯泰因	15729	270	基　尔
自由州图林根	16251	250	埃尔富特
巴伐利亚	70554	1197	慕尼黑

资料来源：16 Laender，ein Staat，Zum Foerderativen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland，1998.

(二) 州政府的职能及其与中央的关系

德国在历史上一直由众多分散的邦国组成，现今 16 个州的界线大部分是 1945 年以后形成的。当然在划界的过程中也充分考虑了历史的传统以及各地具有独特的文化习俗等因素，这从有些州的州名便可窥见一二。如自由州巴伐利亚、自由汉萨市不来梅、自由汉萨市汉堡等，这些称呼更突出了它们的独立性。16 个州中柏林、不来

梅和汉堡为城市州。

1949年5月联邦德国颁布的《基本法》具有全国最高的法律效力，确立将“联邦的权力置于各州之上”。但各州在一定的限度内都有自己的主权，这既保障了联邦处于主导地位，又保障了州的权力。《基本法》第30条，规定了联邦与州的权限划分的总原则。根据这一原则，在立法、行政、司法三方面，联邦都拥有对州很大的权限。立法权方面，《基本法》规定了联邦享有三类立法权：专有立法权、并行立法权和原则性立法权。专有立法权指根据联邦国家及其公民的利益应作出全联邦统一规定的领域由联邦负责立法，如外交、国防、国籍、货币、度量衡、关税保护、对外贸易、邮电、海关等事务，各州无权干涉。并行立法权包括民法、刑法、经济法、劳动法、土地法、原子能法等领域，允许联邦和州在立法上“竞争”。而实际上联邦与各州竞争时具有很大的优先权，因为只有当联邦在上述领域未使用立法权的情况下，才允许州行使立法权，而且即使在州立法后，联邦又重新立法的话，则州的法律便失效。原则性立法权指联邦有权就地方行政任职人员的法律地位、出版与电影等一般法律地位、自然景观和风景名胜的保护与土地的分配、水土保持、身份证、签证等有关部门事项只作原则性的立法规定。行政权方面，凡属联邦管辖的行政事务如联邦外交、联邦军事、联邦财政、联邦交通、联邦邮政以及国境保卫、安全情报、国家刑事警察等由联邦负责。凡属联邦与各州共同规划的领域，如新建高校、改善地区经济和农业结构、海岸保护等须双方共同参与完成。其他行政事务多数由各州负责处理，但联邦政府保留监督权和执行权。司法权方面，联邦的司法权体现在联邦宪法法院和最高法院享有很大的权限。它们有权对违反《基本法》的联邦成员或各州法律进行审理裁决，不仅在联邦与各州之间对权利与义务发生争执时进行裁决，而且还可受州法院委托，裁决州内部的宪法争端。

《基本法》明文规定：“如果基本法没有其他规定或特许，国家权力的行使和国家任务的完成，是各州的职责。”所以在理论上各个州在制定自己的州宪法方面是自由的，只要州的宪法不违背《基本法》的总原则。而实际上州的立法权更多体现在高等教育事业、农林、自

然及风景保护、市政建设、土地规划、卫生和宗教事业等领域。在这些方面，州拥有广泛的立法权，可以执行独立的政策。在联邦政府同意下，在州的立法范围内，各州可以同外国缔结条约。在允许立法的领域内，各州完全可以结合本州州情确立不同的目标，当然也不排斥州与州之间的协调。州法律在文化教育上最有特色，这源于历史上德国领土上的小邦国一直主宰着各自的文化活动，有着独特的文化传统，各州的宪法保证了地方办文化的特色。州和联邦一样都具有各自的议会、政府和法院，两者之间的任务分配是三权分立和权力平衡体系中的基本要素，即在立法上联邦拥有绝对权，在行政管理上主要由州负责，在司法方面联邦和州相互交织，由此形成了传统的“横向”权力分配(立法、行政、司法)。联邦和州之间职权的划分不是按政策范围，而是按决策过程的职能来划分，这和其他联邦制国家有很大的区别。在长期的实践过程中，联邦和州权力分配实际上处于不断调整之中，通常是超越地区性领域的立法越来越集中在联邦，而地方上的事务则让州共同参与。如 1965 年“联邦地区规划法”对地区规划的原则和目的作了规定，该法由联邦、州、地方三方共同负责执行。而后的 1975、1985 年颁布的联邦地区规划则由州执行。在 1994 年对《基本法》的补充修改中，又增加了欧洲联盟的新条文，规定了联邦和各州在欧盟发展过程中应起的作用。在财政方面，《基本法》对联邦和州的活动经费作如下的分配:维持国家机构运转的行政费由联邦负责，州机构经费由州自行解决。州议会拥有州的财政预算立法权，但其支配的余地和联邦一样，都小于 10%，因为首先要完成现行法律规定的支付义务。由于税法由联邦规定，这种全国一致性使各地的税收负担本质上一样高，因此不存在攀比、虚报或偷税漏税现象。各州在财政上与联邦是平等享有，大多数类别的税收根据规定的分配制度，分给联邦和州。为了平衡地区之间的不均，州与州之间也以地方原则为准，各州财政收入经过州间平衡产生的部分仍返回各州，但“富州”和“穷州”之间经济力量和财力相差悬殊。为此《基本法》规定了各州经济差异的“适当平衡”，但不搞绝对平均主义，否则有失公正。一般而言，财力薄弱的州通过“平衡原则”，可以达到联邦人均收入的 90%左右。对于 5 个新的联邦州，虽然《基本法》内的财

政法也同样有效，但因其完全特殊的情况，故在营业税分配、州间财政平衡和乡镇资金配备等方面都规定了特殊的优惠政策。此外，11个老联邦州还将其建立的“德国统一基金”用于东部各州的经济改善之中。

各州作为联邦成员，同样对其共同的国家可施加很多影响，其中最具效力的就是联邦参议院。联邦参议院是德国五个常设机构之一，其地位和作用就如《基本法》规定的“各州通过联邦参议院参与联邦的立法和行政”。联邦参议院由各州政府成员组成，每个州派出的人数按本州人口多少而定，少则3人，多到6人。他们既担任州的职务，同时也担任联邦的职务，投票时其成员对本州政府的决议只能是采取一致的态度，所以联邦参议院可以说是一个联邦性质的联邦机构。它的最重要的任务就是在立法领域，比如涉及州财政收入的法律、行政主权的法律等只有获得它的同意才能生效，修改宪法也需要联邦参议院2/3的票数同意。这一权利使得联邦参议院、由此也使得各州对联邦的立法产生很大的影响。在行政方面，联邦参议院主要负责监督政府的任务，联邦政府有义务向其“随时通报主持工作的情况”。而参议院成员可参加联邦议院及其各委员会的会议，随时了解各部门的情况。由此可见，联邦参议院在联邦一级是捍卫本州利益的代表，同时又分担着国家的责任，直接参与和决定国家的行为。它既是州和联邦之间的一种对抗力量，又是联邦和各州之间的联系纽带。联邦和各州权力及义务的分配保证了两者之间的互相监督、互相制约，同时也是相互配合和相互依存，既保证了联邦的优势地位，也保证了州的权力不被削弱，两者的互动作用是联邦德国繁荣和稳定的重要因素。

（三）基层地方政府的职能及其与州的关系

德国地方政府的权力属于州政府。因各州的面积、人口、传统差别悬殊，州以下的地方政府也各不相同。一般分为县、市和乡镇两级。比较特殊的有巴登-符腾堡、巴伐利亚、黑森、下萨克森、北莱茵-威斯特法伦和莱茵兰-法尔茨等较大的州内，州与市县之间设有行政专区，只作为州政府的派出管理机构。德国现有520个县、市和

12780个乡、镇。[1]

1. 县、市

县一方面是州的基层行政单位,另一方面又是享有自治权限的行政实体。如果这个县的人口超过10万,而且地位重要,就被视作县级市,但它是不属县管辖的独立市。在一些面积较大的州内,县和市的数量较多,如德国最大的巴伐利亚州,就有102个县和市,其中县71个,独立市31个,而除城市州外,面积最小的萨尔州,只有5个市。绝大部分的州内县的数量较多,但在工业化水平较高的北威州和萨尔州则以市为多。20世纪60年代以后,德国的区域改革运动给县、市地方建制带来了很大的变化。仅从1968—1978年的10年间,原联邦德国除城市州外,所有各州都采取了撤销和合并基层地方政区的措施,结果县从420个减至237个,独立市从139个减为91个。这一改革提高了地方政府的行政效率,加强了地方自治。

县和市在职能上具有双重性:一方面行使执行州政府委任的行政任务;另一方面具有地方自主权,即对地方事务进行管理的权力。地方事务又分为两类:一类是州法规定的强制性任务,二是自愿承担的任务。执行范围大致包括六个方面:公共安全和秩序、公共交通和地方道路建设、城市建设和基础设施、自然和环境保护、营业法规和价格体系以及偿付等方面的事务。独立市因不设州的下属地方行政机构,州的任务都直接委托给市负责。独立市的职责十分突出地表现在文化教育的设置和活动方面,这也是德国公民非常重视的大事。此外,完成强制性的委托任务的范围也十分广泛,如维持公共安全和秩序、居民登记、社会福利、公共卫生等。县和市的行政经费有三个来源:第一是税收,主要是财产税和消费税;第二是各种收费(手续费、登记费等);第三是贷款。有些专项活动的经费来自联邦政府和州的补贴。县参议会和县行政委员会是县的最高权力机构,县长有的由州任命,有的由普选产生。相当于县一级的独立市的政权组

---

[1] 《16 Laender, ein Satat》,1998.

织形式也由市长和市参议会组成。参议会是由居民直接选举产生的一个代议性民主机构，对本地区重要事务进行决策，或将职权授予县和市的行政长官及行政委员会。

2. 乡、镇

法律上乡和镇在德语中只用一个词(Gemeinde)来概括。乡和镇是德国最基层的地方单元，是县的组成部分，但在职权和组织上又完全独立。事实上，乡和镇是较之县更为独立的行政单位，因为乡和镇在法律性质上不属于州政府的下级行政机构，而是组成县和市的各个村镇地区的自治团体，是一个独立的法人社团，在法律范围内享有完全的自治权。由于德国特定的地理环境，乡和镇的属地并非完全按农业地区和城镇地区来划分的。除极少数地区外，大部分的乡镇都已是城镇化的地区，居民散居于整个地区。乡镇在20世纪60—70年代的区域改革中得到了比较彻底的改造，数量减少了2/3，即从原来的24000多个减少到8500个左右，适应了现代社会发展变化的需要。

乡和镇的职能主要也分为两大类：一类是处理本地一切公众事务，如自己经营管理戏院、博物馆、幼儿园和小学、保健站及街道管理等。在公益事务方面，有街区清理、水道修理、社会救济和青少年福利事业等。另一类是执行县和市的委托事务，如负责居民登记、公共秩序、警察和交通管理、建筑监督、卫生监督等。这些事务既是完成上级的委托，又服务了本地居民。乡和镇的行政开支来源主要依靠州和县或市的拨款。此外，居民的税收中也拨出相应的配额，还有管理收费和乡镇投资收入也是重要来源。乡镇的组织管理形式充分反映了地方特色。从其形式上看，乡镇代表大会是民选权力机构，它与乡镇长的关系可分为单一制和双轨制。单一制中，乡镇长权力较大，既是乡镇行政首长；又是乡镇代表大会主席，是一种突出行政首长的理事会制度。双轨制是两者由两位长官担任，是一种乡镇经理制度的形式。前者多分布在德国南方诸州，后者则常见于北部各州。

两德统一后，各级地方政府又面临着诸如均衡区域发展、改善区域经济结构、帮助就业、保护环境等更艰巨的任务，地方自治任务和

经济负担的不断加大对地方自治制度是一个严峻的挑战。

（四）不同类型的超区域合作组织

作为联邦制的国家，各个地方单元都享有同等的自治权。而现代社会经济的发展，出现了一系列超区域的问题，由此产生了地方政府之间的一些合作组织。较早出现的是州以下的管理区，大部分的管理区按行政单元编制，但有的就从实际出发打破原有的行政单元界限。如鲁尔区就是跨越多个行政单元的管理区，由区协会制定全区发展规划，交各市、县等地方政府讨论，然后上报州政府批准执行。1975年，在黑森州成立的法兰克福城市区域管理组织（UVF），则是城市群区区域行政管理模式的代表。UVF辖区包括核心城市法兰克福和周边43个市镇。长期以来，由于各自为政，缺乏区域整体意识，已对整个地区的发展产生了消极影响。建立这一市镇联合机构的主旨，是试图协调解决法兰克福与其周边城市由来已久的矛盾，推进区域城市化的进程。其职能包括规划、供给、咨询和协调等四大任务。实践证明，这一区域行政管理机构在区域总体发展过程中加强了地方政府的力量，较成功地解决了区域性或超地方的冲突与争端。另外随着大规模的国土整治开发，跨州的区域管理组织也应运而生。如莱茵一内卡地区区域规划协会地跨3个州，多瑙一伊扎尔河流域规划协会地跨两州，还有像大汉诺威地区协会、大不伦瑞克及郊区联合协会等都是大空间的超区域的组织机构，它们在改善联邦德国区域结构，推动地区发展中作出了积极的贡献。德国统一后，柏林成了一个非常特殊的城市，表现为一是东西部之间的明显差异，二是中心城与周围腹地的明显差异，周边地区在行政上归属勃兰登堡州。统一为柏林及其周边地区的整体发展提供了机遇，一个地跨两州的联合规划机构，即柏林—勃兰登堡联合空间规划署宣告成立，两个州的统一规划确保了柏林及其周边腹地在整体上的有序发展。1992—1995年，已有35000居民由柏林迁往正在发展的郊区，这一地区新增人口的70%和商务活动的90%都位于城市中心区外。州际共同发展战略方案的指导思想是“均衡布局、适度集中”。柏林周边地区的发展遵循多中心的原则，为此确立了26个具有潜力的发展区域作为

新的发展项目集中地。这些区域将获准扩大50%的规模，对一些较小的城市允许扩大25%的规模。[①] 共同发展战略方案突出体现了柏林大都市区的整体发展思路，因为双方都想在欧洲日益一体化的今天，增强区域整体的吸引力。

实行联邦制的德国，地方自治是其固有的传统。但联邦和各州政府的相互作用和影响，既利于加强联邦的统一领导，又利于保证州的权力得以发挥，并充分考虑各地区的特点，将国家的共性与地方的个性有机结合在一起，充分体现了"寓多样性在内的一体性原则"。

表3-2　联邦德国的地方行政区划

州　　名	县市总数(其中：县　市)			乡镇数
巴登-符腾堡	79	35	44	1110
巴伐利亚	102	71	31	2020
柏　林	1		1	
勃兰登堡	20	14	6	1700
自由汉萨市-不来梅	2		2	
自由汉萨市-汉堡	1		1	
黑　森	26	21	5	430
梅克伦堡-前波莫瑞	37	31	6	200
下萨克森	46	38	8	1000
北莱茵-威斯特法伦	64	30	34	390
莱茵兰-法尔茨	36	24	12	2300
萨　尔	5		5	50
自由州萨克森	6	6		970
萨克森-安哈特	40	37	3	1360
石勒苏益格-荷尔斯泰因	15	11	4	1130
自由州图林根	40	35	5	120
总　　计	520	353	167	12780

资料来源：(1) [德]联邦统计局《联邦德国统计年鉴》，1992—1993年。

(2) 16 Laender, ein Staat, Zum Foerderativen Aufbau der Bun desrepublik Deutschland, 1998.

---

① M. Sinz:《关于大都市区的中心·边缘问题——以德国柏林为例》，《国外城市规划》，1997年第4期。

三、日　本

日本是东亚太平洋上的岛国，面积 37.8 万平方公里，人口 1.25 亿。国土由北海道、本州、四国、九州四大岛和附近 3900 多个小岛组成。日本是一个单一制的国家，早在公元 7 世纪，就确定了以天皇为中心的封建政治体制。日本的封建制度与西欧国家封建政治体制有点类似，这在东方社会是十分少见的。从理论上而言，理想的政治体制是集权与分权相结合、自由和秩序相结合的模式。封建体制一般都是与此形式相悖的，而西欧和日本的封建体制中都含有上述思想，至少并不完全排斥后者。日本现行的是中央与地方相对分权的地方自治管理模式，这就使得日本的行政区划和地方制度具有区别于其他东方国家的鲜明特色。

（一）日本行政区划的演变

大约在公元纪年前后的近百年间，日本列岛上产生了众多的政区单元，“分为百余国”。公元 5 世纪，大和国统一日本。公元 6 世纪中叶，依照中国唐朝政治经济制度实行变革，史称“大化改新”，建立起仿唐律令制度，确立了以天皇为中心的封建中央集权体制。并通过实行班田制和公地公民制，大大促进了社会经济的发展。行政区划的改革也以我国的唐代体制为蓝本，将全国划分为 8 大区域，除京城附近的“五畿”作为一个特殊单元外，其余七大区一律划分为“道”。严格地说，初时“道”的划分只是地理区域上的划分，即基本以山川陆海的分布大势为划分依据，道下面进一步划分为“国”。国才是真正的政区单元，日本当时共划分了 68 个国，形成了 5 畿、7 道、68 国的区划结构。这一体制直到幕府统治时期，才发生了变化。1185 年源赖朝在镰仓建立第一个武家政权，标志着日本开始进入了长达 600 多年的封建幕府统治时期，建立了由幕府和藩组成的封建政治体制，称幕藩体制。全国被划分为 300 个藩，藩下设郡、乡。按照分割统治与世袭身份制的原则进行统治，全国的土地分为幕领和大名领（藩）。幕领又分为藩直辖地和家臣给地。幕府承认各藩拥有自己独立的军

事组织和在领地内进行统治。幕府的财政基本上是依靠直辖地和对外贸易等途径获得，对各大名不行使上级征税权。幕府经常采用“轮换参觐制”，即各大名必须定期轮流到幕府统治中心居住一定时期的方式来控制大名。[①] 幕府体制是一个依靠世袭制的身份制社会，严格的阶层体制成为社会的基本特征，其百藩林立、诸侯割据的局面使得各藩之间的货币、财政体制各自为政，妨碍国内统一市场的进一步扩大。

1868年明治维新以后，日本建立了近代天皇制度。明治政权大力推进改革，日本从此进入了近代化发展时期。明治政府根据1868年4月颁布的政体书的规定，改幕府体制为府、藩、县三治体制，打破了原来的行政界限，全国划为9府、20县、273藩。为确保中央政府的财政收入，伴随兵制改革，1871年又废藩置县，解除所有大名的职务，但继续发给世禄，令其来东京居住。全国采取府县两治制度。初始设东京、大阪、京都3府，余为72县，由中央政府直接统辖，府和县的知事由中央政府任免。1878年7月颁布《郡区町村编成法》、《府县令法则》和《地方税规则》(合称“三新法”)，确立了日本近代行政区划体系和地方制度。1888年日本对行政区划进行了合并和调整，全国变成3府、43县，并通过了市町村制案。府县制和郡制均在1890年颁布实施。根据法律，市町村是基层的地方公共团体，市镇包括在府县之中，町村包含在郡及府县之中，市受府县知事及内务大臣的监督，町村还受郡长的监管。1911年废除了旧的市町村制，代之以新的市町村制。新制明确规定市町村的法人资格，以后又经过多次修改，市町村的自主权进一步扩大。同时，府县制也屡经修订，不断扩大自治权。1923年通过内阁提出的废止郡制案，其事务上交府县或下交市町村。二战期间，为适应战时体制的需要，日本当局采取了强化中央集权、削弱乃至取消地方自治权等措施。1943年对府县制、市町村制的修改及制定东京都制(合并东京府和东京市)，都是为了加强中央对地方的统治，各都道府县的知事全由内务省任免，地方自治陷于崩溃。

---

① 左中海：《日本市场经济体制》，第5页，兰州大学出版社1995年版。

战后初期，根据《帝国宪法修改草案纲要》的精神，日本政府于1946年对东京都制、府县制、市町村制等进行了修改，重又提高了地方的自治权，如妇女参政、知事公选等，但仍是有限的。1947年，日本新宪法对地方制度作了专门规定。在新的《日本国宪法》中，确立了日本的政体为仿效西方资产阶级议会民主制，执行以立法、行政、司法"三权分立"原则为基础的议会内阁制，天皇仍被保留，但其权力受到限制。新宪法对地方自治作了专门规定。在新宪法颁布的同一天，又出台《地方自治法》。这部法律对原来地方自治的地方建制作了较大的修正，主要表现为：(1)在确立东京都制、道府县制、市町村制的同时，规定了地方官官制，成为地方自治的基本法。(2)实行地方公务员制。把原来都道府县的知事及各级行政官吏改为公吏，即公务员，并把都道府县、市町村视为相同的自治团体。(3)废除了内务大臣的一般监督权。(4)设置委员会制度，替代原先的府县参事会、市参事会。地方自治法在实践的过程中，经过数十次的修改和调整，其核心内容是扩大地方自治权和强化中央的监督指导作用。到1995年，日本全国共有1都(东京都)、1道(北海道)、2府(京都府和大阪府)、43个县、664个市、1992个町、576个村，共3279个行政单位。在法律上它们是平等的地方公共团体，但因都道府县包含市町村，行政地位实际上要高于市町村。[①] 此外，还有一种特别的地方公共团体，包括特别区、地方公共团体合作社、财产区和地方开发事业团四种类型。

(二) 日本地方公共团体的类型和职能

所谓地方公共团体又称自治体，是指以国家领土内一定区域为基础，以区域内居民为成员，在法律的范围内拥有管理财产、处理事务和执行行政职能的团体。地方公共团体又分为普通地方公共团体(包括都道府县及市町村)和特别公共团体(包括特别区、地方公共团体合作社、财产区、地方开发事业团等)，前者是组成地方公共团体的主要部分。

① [日]久世公堯：《地方自治制度》，学阳书房1996年版。

1. **普通地方公共团体**

1995年日本共有3279个普通地方公共团体，分为两个层次，第一层次为都道府县，全国共有47个。由于其有权处理广域的事务，被称为“广域地方公共团体”；第二层次的市町村属“基层的地方公共团体”，全国共有3232个。

(1) 都道府县

都道府县作为一级地方公共团体，它的设置、废止、分立、合并及变更境界都由法律规定。根据地方自治法的规定，都道府县的职能主要是处理四类事务：第一，广域事务。包括制定地方综合开发计划、国土整治、能源开发、道路建设与河流、下水道及其他公共设施的建设和管理。第二，统一事务。包括义务教育、保护文化、医疗卫生、调解劳动争议、发放和管理营业许可证等。第三，联系调整事务。包括正确处理国家与市町村之间的关系、设定市町村处理事务的一般原则和基准，裁决市町村的请求并对其实行指导和监督。第四，补全事务。主要是指市町村无力单独行使的事务，包括设置高中、研究所、图书馆、博物馆、体育馆、美术馆、医院及其他公共设施等，只要是市町村无法处理的事务，均为都道府县的事务。

(2) 市町村

市町村作为基层地方公共团体，它的设置、废止、分立、合并及变更境界，是由所在的市町村先提出申请，都道府县议会通过决议，呈报自治大臣审批。市的设置、废止、分立和合并时，都道府县知事必须事先与自治大臣协商。跨都道府县界限的市町村边界的变更，则由自治大臣决定。根据有关法律规定，町村改变为市必须具备定性、定量两方面的标准。城市化的快速推进使日本市的数量增长很快，1995年全国共有664个市。按人口的规模，在100万以上的为大城市，15—100万的为中等城市，5—15万的为小城市。町的设置标准一般大于5000人，非农业人口在60%以上，村的设置则不受限制，大多数村的人口在5000人以下。相对都道府县而言，市町村的行政区划在战后变化较大。如政府采用法律、政策的手段推动町村合并，制定《町村合并促进法》，町村的数量从1953年的9868个降至1995年

的2568个，减少了74%。同时采取了降低设市标准的措施，虽然《地方自治法》中规定人口在5万以上才能设市，但政府为推动町村合并，曾两次作出人口在3万以上即可设市的“特例”，使市的数量不断增加。市町村政府的职能主要为处理与本地居民生活密切相关的各种事务，如中小学的设置和管理，自来水和下水道的建设，以及消防设施、国民健康保险、征收居民税等。但市町村因规模大小悬殊，如人口达几百万的大城市和人口仅数百人的小村庄，其所履行的职能完全不同，故在1956年，政府将一些人口在50万以上的重要城市，如大阪、横滨、名古屋、京都、神户、北九州、札幌、川崎、福冈、广岛、仙台、千叶等12个市定为“政令指定市”。其权限比一般市多100多项，分担了原来府县管理的城市规划、传染病预防、老人儿童福利等职能。市以下设区，区不是自治体，区下设事务所。现有不少城市如堺、大宫、静冈等人口在50万以上的城市均想成为“政令指定市”，但因政府控制较严而暂时未获批准。1994年6月根据提议，地方自治法又将“中等核心城市”制度化。中等核心城市需满足三个条件：人口大于30万、面积大于100平方公里、昼夜人口比在100%以上，并经所在的都道府县同意。现全国共有堺、熊本、鹿儿岛、新瀉等27个中等核心城市。中等核心城市从府县政府的职能中接替了诸如城市开发、住宅建设、环境保护、卫生保健等多项事务。[①]

都道府县和市町村虽然在法律上没有上下级隶属关系，地位平等，但实际上都道府县的行政地位高于市町村，分属两个层次。主要表现在两个方面：一是都道府县对市町村的行政指导，如行使国家与市町村的中介作用、对市町村的组织活动提供指导和建议、对市町村之间的关系和纠纷作调解裁决等。二是都道府县对市町村的法律控制，如市町村必须在都道府县制定的规范内处理其内部事务。市町村处理行政事务的原则和标准均由都道府县统一设定，即使是“政令指定市”，仍要接受都道府县的指导和监督。

普通地方公共团体政府机构由议会和行政执行机关组成。议会为立法机构，议员人数按人口规模而定，都道府县为12—48人，议员

---

① [日]佐佐木信夫：《日本的行政结构》，第74页，日本图书印刷株式会社1996年版。

由选民选出,任期4年。议会主要有三项权能:(1)立法权,如制定和修改条例,决定预决算;(2)对执行机关的表明意见权;(3)对执行机关的批评监督权。行政执行机关由地方公共团体的首长和行政委员会及委员共同构成。地方公共团体的首长在都道府县称知事,在市町村称市长、町长和村长,也由居民直接选举产生,实行独任制,每届任期4年。各级政府的首长拥有广泛的权限,主要有:(1)统辖各行政执行机关的权力;(2)管理和执行属于本地方公共团体事务的权力;(3)制定各项规则的权力;(4)对辅助机关及其职员的指挥监督权力;(5)人事任免权;(6)事务组织权。都道府县的知事还拥有对市町村长的指挥监督权、罢免权以及决定市町村事务等权力。行政首长还有向议会提出议案、编制和执行地方预算、征收地方税等一系列权力。除地方行政首长外,各地方公共团体还根据法律设置权限明确的各种行政委员会。各行政委员会各自承担一部分行政事务,实行合议制和公开制,独立行使职权。各行政委员会的名称及权限如下表:

表3-3　日本地方公共团体委员会的情况

名　　称	设置团体	权　　限
教育委员会	都道府县、市町村	有关教育、学术、文化事务
选举管理委员会	都道府县、市町村	有关选举事务
人事委员会	都道府县、政令指定市	人事行政企划、审查考试的实施和处分
公平委员会	市町村	审查职员的工作条件和处分
监察委员会	都道府县、市町村	监督事务
地方劳动委员会	都道府县、市町村	有关不正当劳动行为、劳动争议
收用委员会	都道府县、市町村	有关土地征用的裁决
海区渔业调整委员会	都道府县、市町村	有关渔业调整事务
淡水渔业管理委员会	都道府县、市町村	有关渔业调整事务
农业委员会	市町村	调整土地利用关系等事务
固定资产评审委员会	市町村	审查对固定资产征税账目表的不满意见

资料来源:《现代日本经济事典》,中国社会科学出版社1982年版。

2. 特别地方公共团体

特别地方公共团体分为特别区、地方公共团体合作社、财产区及地方开发事业团。

(1) 特别区

特别区仅设于东京都的区部，是1947年日本实施地方自治法时设立的，现共有23个。特别区实际上为准市级，原则上行使市的职能。在战后历次地方自治法修改中，特别区自主权得到进一步加强，职能也不断扩大。但为了确保大都市的一体化、行政的精简化和效率化，特别区在事务上和财产上仍受到都的制约。特别区的组织机构与市类同，区议会议员和区长由居民直接选举产生，自主处理地方自治法中规定的事务和行政事务，但都有权以条例就特别区事务作必要的规定。

(2) 地方公共团体合作社

地方公共团体合作社是普通地方公共团体为了处理共同事务而设置的组织。都道府县及特别区为了共同处理部分公共事务或部分机关委托事务，根据协议，订立规约，经自治大臣或都道府县知事的同意，可设立部分事务合作社。町村有特别需要时，通过相应的途径，可设立全部事务合作社。都道府县知事如认为在公益事务必要时，可设立市町村及特别区的事务合作社。这三类合作社都设议会和执行机关，其组织、成员、名称、事务等事项均由组织合作社的各地方公共团体商定后在规约中明文规定。合作社的变更或解散等也必须经有关公共团体协议，并报自治大臣或都道府县知事批准。

(3) 财产区

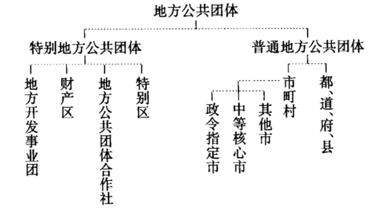
财产区是指在市町村及特别区内为管理财产或公共设施而划定的区域。都道府县知事认为有必要时，经过议会议决，为町村及特别区制定条例，设立财产区议会或总会。财产区议会的人数、任期、选举权等各项事宜，均须在条例中明确规定。在市町村及特别区变更时，可依条例在财产区设立管理会，监督财产区的事务处理。

(4) 地方开发事业团

地方开发事业团是指两个以上的普通公共团体基于一定区域的

综合开发计划,共同实施本地区某些事业开发的团体。这些事业通常有住宅、道路、港湾、自来水、下水道、公园绿地等建设及其相关的土地规划等事宜。普通地方公共团体设置事业团时,也须根据议会通过的协议,订立规约。开发事业团设理事长、理事及监事。理事会审议的事项有制定事业开发团的规划、提出事业开发计划的意见、事业开发的预算及决算等重要内容。

日本地方公共团体的类型



资料来源:[日]佐佐木信夫《日本的行政结构》,日本图书印刷株式会社1996年版。

(三) 日本行政区划的基本特征

1. 层次少,幅度大

日本是单一制的国家,行政区划分为两级,第一级为都道府县,第二级为市町村。日本是在1926年撤销府县以下的郡级建制,从而确立了都道府县、市町村两级制。现在日本政府直辖47个一级政区,平均每个一级政区又下辖69个基层组织,如东京都下辖特别区、市、町、村共64个,崎玉县下辖的市、町、村达92个。日本这一层次少、幅度大的特点在东方国家中是十分少见的。如与西方单一制的法国、意大利等国相比,后者在战后为了扩大区域规模的需要,还增加了一个行政层次。日本这一特点的形成固然与其历史上早在德川时代就已形成的既分权又集权的二元政治体制有关,这更是战后日本地方自治法的正式实施后,地方自主权不断强化的结果。现代管理意识和现代管理手

段的提高又保证行政管理的有效性，这也与层次和幅度的变量关系——即层次减少、幅度增大的行政原则正相符合。

2．变化小，稳定性高

日本近代的行政区划形成于明治维新以后。1888和1890年分别颁布了《市制、町村制》和《府县制、郡制》两项法规，对行政区划进行了较大的改革。将全国的府县合并为3府、1道、43县，在町村之上设立府县派出机构——郡，确立了日本近代行政区划的基础。以后仅在1926年取消“郡”制，1943年将东京府改为东京都。战后日本的行政区划基本上沿用了战前的二级制，都道府县一级政区的名称及所辖区域几乎丝毫未变。市町村这一级政区则有较大的变化，主要表现为适应战后经济的高速增长，进行了大规模的合并。如果研究日本都道府县的变迁，可以发现，其疆界是以平安时代(794—1192)的5畿、7道、68国的划分为基础，至今变化不大。日本行政区划长期保持高度稳定，一方面是因为日本以山川陆海等自然条件作为行政区划主要依据的标准仍是现在行政区划的手段；另一方面也验证其行政区划体系比较合理，能较好地适应日本社会经济的发展，故没有必要作大的调整。

3．地方政府的设置富有特色

日本地方公共团体的议事机关为一院制的议会，执行机关主要为首长。议会议员和首长均由本地公共团体的居民直接选举产生，不能相互兼职，首长和其他执行机关的成员不参加议会会议，但对议会通过的决议有异议时，首长拥有相对否决权。议会与首长各自独立，都对居民负责。但在执行机关的设置上实行多元主义，即设立各种各样的行政委员会和委员。行政委员会及委员与首长共同组成地方自治团体的执行机关，相互独立，各司其职。行政委员会及委员除承担行政职能外，还行使准立法职能(制定必要的规则、规章)及准司法职能(公平委员会及劳动委员会的活动)。此举既避免了首长因过分集权而导致专制，又保证了执行机关的统一性、综合性和高效性。

4. 法治为重，科学管理

日本地方公共团体的行政组织和管理都是以法律为准绳，严格实行科学管理。日本对地方自治明文规定："地方公共团体的组织和工作必须由法律规定。"1947年日本在公布《日本国宪法》的同时，颁布了《地方自治法》，以后又陆续出台了《公职选举法》、《地方公务员法》、《地方财政法》、《地方税法》等一系列法规。每一项法律都十分明确和细化，如《地方自治法》确定地方自治的5个原则，并具体化为32项。各类行政单位也有相应的制度，如东京都制、都道府制、市町村制等，总的特色具有针对性，操作性强。国家权力归中央，地方权力归地方，各级政府各司其职，各尽所能，并在权力行使过程中相互磨合，相互促进。二战后，为了适应形势发展的需要，日本内阁于1960年将自治厅改为自治省，下设大臣官房、行政局、财政局、税务局等，都体现了日本行政管理的体制化和法制化。由"政府权威"转向"法制权威"是一个理性化的过程，有法可依、依法治国，是日本行政区划能保持长期的连续性和稳定性的最有效的手段。

（四）东京都的行政区划组织与管理模式

东京是日本的首都，也是全国的经济、金融、文化、商业中心。与伦敦、巴黎、纽约等国际经济中心城市相比，东京成为国际经济中心城市的历史较短。东京在19世纪下半叶明治维新后才进入现代化阶段。二战后，在日本经济高速增长的过程中，东京的作用超出国界，发展成为国际经济中心城市。东京都面积2183平方公里，人口1177万（1994年）；区部面积529平方公里，人口842万。东京都的特殊地位决定了其行政区划独具一格的特点。

1. 东京行政区划的演变

东京位于日本最大的岛屿本州岛的东部，北依关东平原，南临东京湾。东京历史上曾属"武藏国"，原是一个荒凉的小渔村。12世纪初称"江户村"，1457年建江户城，揭开了东京的发展史。由于江户城面江临海，腹地经济发达，四方商贾纷至沓来，遂成为武藏国的政

治和贸易中心。1590年,统领关东八州的德川家康将统治中心移驻江户,在此设立幕府,大兴土木。19世纪初,江户的人口已达100万,成为日本最大的城市。当时日本的朝廷虽设在京都,但统治实权掌握在将军和武士手中,所以江户是实际上的政治中心。1868年明治维新结束了幕府统治,鉴于江户在全国的重要地位,明治天皇把首都迁到江户,改称东京都。1871年日本废藩置县,东京设东京府,1898年又设东京市,辖15区,形成府、市双重体制。1932年又将附近的5郡82町村并入,增设20个区,亦称"大东京市",人口已达566万,是当时仅次于纽约的世界第二大城市。二战期间,为适应战时体制之需,强化中央集权,府、市建制于1943年取消,改为东京都制。

二战后,东京都的行政区划仍然实行一体化的体制,范围包括区部、多摩地区和岛屿三部分。区部由23个特别区组成,面积529平方公里,人口842万。其中最大的世田谷区有77万人,最小的千代田区只有4万多人。多摩地区共有32个政区单位,其中市26个、町5个、村1个,人口在10万以上的城市有13个,大多位于东京市区的西郊,是战后东京都产业和住宅区向外扩散的主要地区,已形成新的市区。岛屿部分包括伊豆七岛和小笠原诸岛,行政单位分为2个町、7个村。合计构成了东京都23个区、26个市、15个町村的行政结构。[①]

2．东京都的行政建制和管理模式

东京都的64个特别区、市、町、村都是同一级的行政单位,统一归都管辖。自东京府和东京市双重行政制度取消后,东京就实行了一元化的东京都制。战后在确保行政简洁、高效的前提下,东京都把有些职能下放给了地方。

(1) 东京都政府

东京都政府机构与普通地方公共团体相同,实行议会和首长二元制。议会的权限有议决权、选举权、对执行机关的监督权等,议会根据具体情况设常任委员会和特别委员会。前者为常设机构,通常

---

① [日]《高等地图帐》,二宫书店,1996—1997年。

以与行政部门相对应的原则设置，其主要职责是审查议案和居民陈情，调查地方公共团体执行机关与本委员会相对应的事务。特别委员会是为审议某一特定事件依条例规定而设立的组织，审议结束即告解散。都议会还依条例设事务局，事务局由事务局长、秘书长和其他成员组成。议长对其有任免权，事务局在议长领导下处理议会的具体日常事务。东京都政府的执行机关由首长和行政委员会及委员共同构成，权力和职能与府县类同。在首长之下设内部事务组织，包括总务局、财务局、主税局、民生局、卫生局、劳动局、经济局、建设局、建筑局、港湾局等 10 个局，局下设课。办事机构又分综合办事机构和特别办事机构。前者设分厅，分掌属于首长权限的一般事务；后者如保健所、警察署等，分掌属于首长权限的特定事务。都政府主要承担广域事务、统一事务、协调事务和补全事务等四类职能。并对特别区、市、町、村实施法律控制和行政指导，确保东京都的一体化管理体制。但自 1974 年后东京都制度经过几次变革，都政府的权限有的转交给了地方，地方的自主权有较大的提高。

(2) 特别区政府

特别区的行政建制原则上与市建制相同，但还享有根据法律赋予的其他事务。特别区议会议员人数限于 60 人，议员的选举、议会的组织及权限等都参照市议会。区长最初曾由居民直接选举产生，1952 年改为都知事同意后由特别区议会选任。1974 年地方自治法修正后，又恢复民选，特别区的职能有所扩大。在 1990 年的都区制度改革调查会上，又把有关居民切身利益的清扫事业等从都政府转移给区，区的财政自主权也得到进一步强化。区长管理和执行本特别区的事务相当于市长处理的事务。

(3) 市町村政府

市町村是最基层的地方政区，主要管辖与居民生活密切相关的事务。市町村议会议员根据居民人数的多少规定为 12—18 人，议会下设 4—6 个常任委员会和事务局，主持日常事务。市町村长由居民直接选举产生，拥有统辖各执行机关的权力，并与各行政委员会共同管理本地区的各项工作。

为了保持东京都一元化的体制，都有权以条例就特别区的事务

作必要的规定,特别区行政经费的来源也须由都政府根据政令制定,并报自治大臣批准。都知事对特别区的各项工作可提出必要的意见和劝告。市町村在处理本地事务时不得违反都制定的条例,并接受都对其行政指导和监督。为了保证都与区、市町村的联系与协作,还设立了都区协议会等组织。都议会和都知事在制定条例和规则时,必须听取下面的意见,并就共同问题进行讨论和协商。

3. 东京都迁移的新构想

日本的"迁都论"由来已久,早在战后经济高速增长时期,东京一极化的不利影响日益明显时就有人提出过。以后学术界和许多研究机构先后提出各种方案和建议,有"分都论"、"展都论"、"改都论"、"扩都论"等等。其中不少论点已被20世纪80年代中的《首都改建规划》所采纳,东京中心区的一部分政府机构已开始向周边的千叶和横滨迁移。1990年11月,参众两院通过首都功能迁移的决议,1992年12月公布了首都功能迁移的法律,成立了首都迁移调查研究委员会。到1996年底,日本政府正式成立首都迁移审议委员会,标志着首都迁移开始启动。[①]

东京都迁移的重要背景之一,是为了促进国内政治体制的全面改革,从中央集权型向地方分权化发展。众所周知,日本是一个市场经济体制的国家,但在行政管理上,则长期实施高度的中央集权体制。这种经济上分散而政治上集中的体制,在战后日本经济的恢复和高速增长中起到了积极的作用。但随着经济发展水平的提高和民主化的进程,这种体制暴露出许多问题,特别是在20世纪80年代后期,日本"泡沫经济"崩溃后,经济一蹶不振,长期低迷。为了复苏经济,日本政府意识到扩大公共投资和推进地方行政分权化的重要性,首都迁移的呼声再次高涨,促使政府加快采取行动。1995年12月公布的首都迁移调查研究委员会的报告指出,首都迁移将打破日本国民心理上普遍存在的以东京为中心的序列意识,从而促进企业和地方自立信心的确立,推动地方分权化及缓和制度制约等政治行政改

① [日]日笠端等:《新首都,多极分散论》,有斐阁1995年版。

革的实现。同年5月,《地方分权推进法》颁布实施。此外,从改善东京过度集中的空间结构,以及提高减灾防灾的能力的角度,首都的迁移也是十分有利的。

新首都选址在距东京约60—300公里范围内。选址的原则是地形条件好,开发余地大,附近有国际空港,地震、火山灾害少。经过比较,最后确定北东、东海和三重几央三个地方作为新首都的预选地区。

新首都规划人口为60万人,城市形态将由中心城市和若干外围城市组团式构成。中心城市将布局从东京迁出的立法、行政和司法三大功能,人口约10万,面积为200公顷。新首都将一改大城市通常以高层建筑为代表的特征,而是以低层建筑为主,周围环以绿地和农田,具有田园都市风格。按原来的计划,首都的迁移和新首都的建设将分为两个阶段实施,第一阶段是从2001—2010年,先行开发土地2000公顷,建成人口约10万的新都市。但因目前日本国内正在实施财政结构的改革,内阁会议决定暂时延缓3年开工。因此,首都迁移计划的启动至少在2003年以后。但迄今为止,日本国内对首都迁移的问题还没有达到完全的共识,有关争论持续不断。因此,日政府现正在国内对民众进行广泛的宣传和讨论,最大限度地争取国民的理解和支持。当然,迁都是一项巨大的工程,并不是短短几年内就可大功告成。可以预见,日本首都的迁移不仅将改变其长期以来高度的一极集中格局,促进多极分散型的国土空间结构的形成,而且也是日本行政改革的重大举措,对日本和世界都具有特别重要的意义。

(五)“三分自治、七分集权”的中央与地方关系

日本是实行中央与地方相对分权的地方自治管理形式的单一制国家。相对欧美地方自治国家而言,日本的自治色彩较淡,而且在地方自治中,重团体自治,轻居民自治。日本近代的地方自治制度是与明治维新后盛行的“自由民权运动”相伴而来的,但一直到二战前,日本的地方自治更多是体现在形式上,中央给地方的权力十分有限。二战后颁布了新宪法和地方自治法,地方自治在形式和实际上都有了较大的变化,在随后地方自治法的不断修正中,地方自治有了更加

广泛的意义。内务省撤销后，把有关消防教育等行政事务移交给地方自治体，地方行政首长由居民直接选举产生。地方居民直接参与地方自治，并限制中央对地方的统治监督权，实行地方政府的“自主”管理。二战以后，日本中央政府对地方的控制改战前的直接控制为间接控制，承认各地方自治体在法律许可的范围内，均有实行自治的权力。但实际上则是千方百计地控制地方政府，如地方财政开支及立法活动均受中央严格控制。中央政府通过制定大量的法令来决定和影响地方自治体的事务，并通过都道府县实现对最基层的市町村的控制。自治省代表中央政府对地方实施监管，并非采取直接的行政命令，更多是在“指导”和“协调”名义下进行的。与欧美国家相比，日本尽管建立了地方自治制度，但始终摆脱不了“三分自治、七分集权”的格局。中央控制地方的手段主要有以下三种。

1. 财政控制

通过财政手段制约地方是中央控制地方的重要手段。《地方财政法》对维护、协调中央与地方财政利益与相互关系作出法律规定。日本采用分税制确定中央与地方的总体财源结构，然后通过国家收入的再分配对地方财政进行调控。中央对地方财政监督的方法主要有控制地方预算、税收和分发国库支出金。地方政府必须根据中央政府的预算比例来制定自己的预算。国会每年通过预算时，规定地方税收的种类和税率，地方政府无权支配国家的税收，而是由中央决定拨给金额。地方政府的财政来源有三方面：一是地方税收和交付金，由中央将国家税收的一部分（约占总税收的 40%）拨给地方；二是地方的让与税和让与金，是地方道路、特别税等由国家征收后将一部分（约 20%—30%）拨给地方；三是国库支出金，这是地方政府完成国家委托任务的专项资金，约占地方财政的 20%左右，名目繁多，但审定程序严格，不得挪用。另外，中央政府在地方政府财政困难时，还常常以国库补助金为诱导，实施控制之目的。

2. 行政控制

中央对地方的行政控制表现为多方面：首先，内阁总理大臣可

以对地方行政提出劝告、意见,还可直接主持选举,调停都道府县的纠纷。其次,内阁总理大臣和自治大臣可以要求都道府县知事就市町村的特定事项进行调查,都道府县知事或市町村长缺位又没有职务代理者时,自治大臣可委任都道府县知事的职务代理者,都道府县知事可委任市町村长职务代理者。此外,中央政府各省、局基本上都设有监督地方事务的机构。自治省的全部事务就是监督和处理地方事务,法务省、大藏省等也设有类似机构,总理府下的行政管理厅设有"地方行政监察局",对日本各地方行政事务进行监督,还有像总理府下的北海道开发厅、冲绳开发厅等机构都行使监督地方政府的职能。

3. 立法控制

在立法上,中央政府有权制定法律和政令,而地方政府只能在不违反法律或遵守法律的基础上就属于自己管理和执行的事务制定条例。即条例的制定程序由法令规定,内容受法令制约,效力低于法令。地方政府在制定、修改或废止条例时必须上报自治大臣批准。为了有效地以法治国,中央政府除地方自治法等综合性法律外,还制定了大量的单行法律和政令,如城市计划法、生活保护法、公害对策基本法等,以此决定和影响地方政府的事务。

日本中央政府除了在以上三方面对地方政府牢牢控制外,还成立一些协调机构,以解决行政区划不能适应社会经济发展需要的问题。具体做法有:(1)成立地方政府的全国性组织,进行整体协调。比较典型的是"地方六团体",即都道府县政府组织的"全国知事会"和"全国都道府县议会议长会"、"全国市长会"和"全国市议会议长会"、"全国町村长会"和"全国町村议会议长会",这是全国各级地方政府的联合体,在地方协调中发挥相当重要的作用。(2)设置地区性的机构,进行区域协调。为了协调地区间的关系,1965 年日本通过法律,按自然区域把全国划为 9 片,分别设立"地方行政联络会议"。自治省组织的成员多为地方政府首长和中央派出机构负责人,人数不多,重在务实。地方行政联络会议在实施跨地区大型项目时作用较大,在调整区域内关系时便于照顾各方利益,颇受好评。(3)设立

居民自治组织。顺应发展需要，从20世纪50年代始，为疏解大城市产业和人口，开发周边地方，设立以大城市为中心的城市圈，每圈含8—9个县。1968年在全国设立330多个“广域市町村圈”，目的是推动农村地区的基础设施建设。[①] 类似的还有从1989年开始推广的“家乡市町村圈”等。另有规模较小的“町内会”、“部落会”，这是设立在市町村和特别区之下的居民自治组织，以自然村落和街道为单位组成。以上各类非行政区划组织在一定的程度上解决了行政区划不能解决的问题，满足了社会经济发展的需要。

四、韩　　国

韩国在历史上与朝鲜是一个国家，也是一个单一民族的国家。1910年沦为日本殖民地。1945年日本投降后，苏美两国军队以北纬38度线为界分别进驻北部和南部，形成了国土中断、南北分治的局面。1948年8月15日，大韩民国宣布成立，简称“韩国”。韩国行政区划的发展和演变与其历史息息相关。从总体上讲，朝鲜时代的政权结构是中央集权制，形成了“垂直式的行政体系”。但从19世纪末以来，开始吸收西欧的行政组织原理，地方自治的思想开始萌芽。在日本和美国统治时期，又按照统治者的需要，调整了行政区划。从1952年正式实施地方自治一直到90年代，韩国的行政区划和地方制度一直处于多变的不稳定状态之中。

（一）韩国行政区划的历史演变

朝鲜是一个具有悠久历史的文明古国。早在大约公元前3世纪至1世纪，朝鲜半岛的中南部地区就有了马韩、辰韩、弁韩，“三韩”族生息繁衍，并建立了一个奴隶制国家——辰国。辰国的统治体制比较严整，全国分为3韩、78个小国和邑落。辰国灭亡后，朝鲜半岛进入了漫长的封建社会时期，先后出现了高句丽、百济、新罗“三国时期”。公元14世纪末，李氏王朝取代高丽王朝，改国号为朝鲜，史称

---

① 《简明日本百科全书》，第6页，中国社会出版社1994年版。

"李氏朝鲜"。在长期的封建统治中,国家的政权结构始终是严格的中央集权制,由国王独揽大权。到19世纪末,西方民主主义思想开始传入韩国。在西欧有关行政组织理论的影响下,朝鲜对行政区划作了调整,1895年把全国分为23个府。1896年又废除23个府,除首都以外把全国分为13道,道下设府、郡、面等,并在基层行政单位的条规中规定了地方居民参与地方行政公共事业的权力,这被视为走向近代地方自治的萌芽阶段。

在1910—1945的35年间,朝鲜处于日本的统治之下。为了进一步服务于殖民统治的需要,日本在行政区划方面实行殖民主义化。1910年,发表朝鲜总督府地方官制的命令,总督府下设地方局,具体管理地方事务。1914年,进一步对全国的行政区划进行调整,重新划定为13道、12府、220郡和2521面。[①] 1930年又恢复道制、府制、邑制和面制。其间各地方单位虽然都设立议会,但实际上只是摆设,地方上没有真正的自治权,只是中央的附属品。

1945年日本投降后,美军进驻朝鲜半岛南部,美军当局即对行政区划和地方制度进行了改革。首先颁布军政法令,解散了徒有虚名的各级地方政府议会,确定地方政府首长掌管地方自治团体的事务,还规定了各地方议会的直接选举制度。其次设立了济州道和汉城特别市,另外在地方财政政策上强化了中央控制,削弱了地方自主能力。

1948年韩国立国,同年颁布的宪法对地方自治的基本原则和内容作了正式规定。翌年制定了历史上第一部《地方自治法》,进一步细化了地方自治的具体内容。因朝鲜战争的爆发,直到1952年才正式实施,但在实施的过程中存在不少问题。1961年5月,朴正熙军人集团发动了军事政变,组织了"军事革命政府",解散了地方议会,重新制定了《地方自治区的临时措施法》。实际上就是废除了地方自治制度,又恢复了高度集中的中央集权制,直到1987年通过宪法修改,重新确定了地方自治理念,并制定新的《地方自治法》。以后又进行了多次修改增补,1991年进行了30年来第一次自治团体议会议员

① 许崇德主编:《各国地方制度》,第184页,中国检察出版社1993年版。

的选举。韩国的行政区划从1945年后也有了一定的变化。1945年全国分为13道、21府、218郡、2岛、107邑、1456面。60年代后又作了若干调整,组成了韩国一级政区,实行"道"和"特别市"的双轨制。道下设郡、市,郡下设面和邑,市下设区,面和邑下设里。这是区下设洞的四级制和特别市下设自治区、自治区下设洞的三级制相结合的行政区划结构。90年代中期,为了更确切的反映城市的职能和突出首都的特殊地位,对6个特别市作了新的调整,即分为"特别市"和"广域市"两类,前者仅指首都汉城。

(二) 韩国行政区划的基本特点

1. 层次多,类型杂

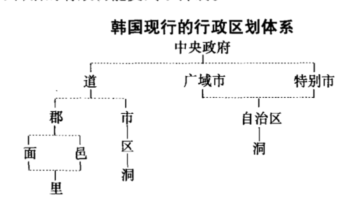
韩国面积不足10万平方公里,人口4000多万,无论就面积还是人口而言,都只能算是中等偏小的国家,而且民族成分单一,没有民族区域。但韩国的行政区划层级为三级、四级并存制,其中一个重要因素在于其悠久的中央集权制的传统。中央政府把国家的一切事务都纳入自己的管理之下,形成了与国家权力相联系的纵向分级的行政区划层次。韩国一级政区单位共16个,分为9道、6广域市和1特别市,下辖郡、市、自治区二级政区259个。这二级行政单位既是国家行政单位,又是地方自治单位。以下层次的区、邑、面、洞、里则是纯粹的行政单位。在地方自治单位中,根据组织和职能,通常分为普通地方自治团体和特别地方自治团体。普通地方自治团体又有上下级之分,上级地方自治团体即包括特别市、广域市、道一级政区,下级地方自治团体包括市、郡、自治区二级政区。特别地方自治团体是指地方团体组合,即两个以上的地方自治团体为了处理共同事务而成立的法人组织,须经地方议会的议决,并得到内务部长官和市、郡、道行政首长的认可,这与日本的特别地方自治团体完全不同。

2. 变化大,不稳定

韩国近代的行政区划和地方制度始终处于不断变化之中。仅从战后统计,其行政区划就经历了数次调整。地方自治在1952—1962年的实施过程中,前后修订了6次,在以后长达30多年中,实际上又

停止了实施地方自治。在韩国地方自治的历史上，行政首长的产生方式也是变化无定，有的年份是中央任命制，有时是间接选举，有时又是直接选举，缺乏必要的稳定性。韩国学者认为，其主要原因是由于政治力量之间的各种利益关系经常发生变化，一些特定的政治集团把地方自治作为党派斗争的工具，并根据自己需要来任意修改，势必造成地方制度的主观片面性。过于频繁的变化也使韩国的行政区划和地方自治的有效功能受到了抑制。

韩国现行的行政区划体系



资料来源：崔昌浩《地方自治制度》，第129页。

3．地区之间不平衡

由于各地的政治和经济发展水平差异较大，各地行政区划和地方政府的职能也反映出不同的特点，城市地区的行政区划大多为三级制，而农村地区多为四级制。尤其表现在实行地方自治程度上之差异。在经济比较发达的地区，居民对地方自治的要求强烈，实施地方自治的程度也高。如经济最发达的特别市和广域市，即汉城、仁川、釜山、大邱、大田、光州6市，所辖地区面积都不算大，在300—600平方公里之间，人口都大于100万，地方财政自给的比重大多超过90%。而经济落后的农村地区，其比重仅为1/3。财政的自给率被视作衡量地方自治实现程度的重要标志。经济发达地区的地方政府，通常也是执政官员文化水平高，素质好，科学管理程度较高，因而效率远高于农村地区。

4．"政府主导型"的地方自治

韩国历史上长期形成的中央集权体制，中央采取强硬的权力手

段控制地方,形成了由上而下的纵向行政控制。虽然在20世纪50年代实施过地方自治,但并没有起到真正意义上的地方自治的作用。60年代,韩国在经济起飞时期采取了“政府主导型”的经济发展战略,中央集权的作用又大大加强。近年来,随着政治民主化和“地方化时代”的思想出现,在一定程度上恢复和发展了地方自治制度。但实质进展仍不大,与其他实行地方自治的国家相比,地方的自主权就显得更小。如韩国的中央政府对地方的人事控制很严,地方自治团体的首长常常由中央统一任命。中央政府将大量的事务委托给地方自治团体承担,地方的财政自给能力差,不得不依赖中央。更为严重的是,长期以来中央采取没有法律依据的权力手段,干预地方行政,助长了中央集权主义的盲目扩大。所以,尽管有宪法和地方自治法保障地方自治制度,但在实际政治生活中地方自治的理念得不到顺利实现。

(三)纵向发达、横向软弱的中央与地方的关系

1. 地方政府的权力与职能

根据韩国的《地方自治法》规定,地方自治团体是法人,是具有管理自己事务和权限的一种地域性权力团体。作为一种行政区域,其自治效力涉及到区域内的任何地方和任何居民。地方自治团体的自治权有:(1)自治立法权,包括条例和规则。条例是指地方自治团体经地方议会议决而制定的法律,效力通常限于本行政区域。条例不能违背法律,下级行政区的条例不能违背上级行政区的条例。规则是指地方自治团体首长在法律或条例所委托的范围内,对职权范围内的事务制定的法则。(2)自主组织权。即地方自治团体的居民有权选举地方议会和地方自治团体的首长,设立必要的组织。(3)自主人事权。地方自治团体在一般情况下,对地方公务员可行使自主人事权,决定公务员的人数。(4)自主经营和管理权。地方自治团体可兴建和管理公共设施、医院、道路等。(5)自主财政权。地方自治团体可按条例规定地方税的税种、税率、税外收入、编制预算、发行地方债券,并有权管理国家交付给地方的各种费用。

地方自治团体有权处理行政区域内的事务,包括两大类:一类

是自治事务,另一类是委任事务。自治事务通常是指自治团体固有的公共事务,包括6个方面:(1)地方自治团体的区域、组织及行政管理方面的事务;(2)提高居民福利事业的事务;(3)农业、林业、商业等产业振兴方面的事务;(4)教育、体育、文化、艺术振兴方面的事务;(5)有关防卫、消防方面的事务;(6)地方自治团体在行使自治权时所必需的其他事务。委任事务是根据法令、由国家或其他地方自治团体所委任的事务,可分为团体委任事务和机关委任事务。前者是指根据法令规定属于地方自治团体的事务,如市的国税、道路征税等;后者是指国家或地方自治团体委任的事务,最具代表性的如户籍管理、居民登记、总统选举、警察治安等事务。有关国防、外交、司法、国税等国家重大事务及全国范围内的事务,地方自治团体则无权过问。在地方自治团体的实际操作过程中,对自治事务,地方自治团体有自己的监督方式;对委任事务,国家采取监督措施,但有时因各类事务的区分界限并不十分明确,存在交叉现象。机关委任事务所占比重较大,直接影响自治事务的处理。

表3-4 韩国1985年地方自治团体各类事务比例关系(%)

行政区	固有事务	团体委任事务	机关委任事务	总计
道	36.8	14.2	49.0	100.0
市	42.3	13.3	44.4	100.0
郡	37.7	16.7	45.6	100.0

资料来源:韩国地方行政研究所《地方行政机能分析研究》。

韩国地方自治团体的组织机构采取议决机关(议会)和执行机关分立的原则,承认相互间的独立与制约关系。其组织形式、职能与日本比较相似,故不多述。但由于韩国的特殊情况,地方议会和行政首长之间常常发生冲突,有时甚至造成严重的对立,所以新的地方自治法十分强调议决和执行两者间的协调,这也是地方自治理论中的中心议题。

2. 中央对地方的干预

在韩国,中央对地方的控制有着深厚的渊源,过去基本上是通过

强硬的权力手段牢牢地控制地方。内务部作为地方自治团体事务的监督机关,代行地方议会的职能,单方面地把中央意图贯彻落实到地方自治团体,独揽大权,结果导致了地方自治团体的“国家机关化”,[①] 也影响了地方积极性的发挥。近年来制定的有关地方自治的法令中,强调了提高地方自治团体的自主权,明确规定中央对地方事务的行政指导。在中央与地方关系上,从过去的权力手段向非权力手段转变,标志着地方行政民主化的发展趋势。中央对地方的干预也主要通过行政、立法和财政三方面的控制来实现。行政、立法控制与其他国家大同小异,但在地方自治团体的人事任免上,韩国的中央政府有一定的权力。《地方自治法》规定:根据总统令可设地方自治团体的国家公务员,副市长、副知事由内务部长官提名,经国务总理同意后由总统任命。财政控制是中央对地方实行控制的最有效的手段。韩国中央对地方的财政控制分为三方面:(1)财政补助。韩国大部分地区的财政自立能力都比较低,地方财政依赖中央的比例在20世纪50年代是60%多,到70年代则超过70%。地方政府在经济上越来越依赖国库,中央以法令形式具体规定国库的补助率、地方费负担率、地方交付税中的交付税率以及限制国库补助金的数额与具体用途、确定地方交付税的金额与交付时间等。(2)调整地方财政制度。中央政府根据一定的原则和内容,可以调整地方财政制度,如决定地方自治团体在一定范围内的债务、根据法令免除或变更有关债务等。(3)控制地方预算。中央规定地方预算的编制要在中央预算计划的基础上进行,并在一定期限内向监督机关提出报告,一般监督机构和监察局都可对其进行监察。

韩国政治民主化的基本逻辑是:集权政治——权威政治——民主政治。在中央和地方关系中,虽然近年来地方的自主权在不断扩大,两者之间的合作也在深化。但有关学者还是普遍认为,在实际政治生活中,国家的干预依然过多,暴露出许多问题。他们认为,必须进一步改变中央和地方的关系,基本方向是把目前地方过度依赖中央的体制改为两者相互合作的对等关系。正确界定中央干预地方行

① 韩国国务总理行政调整室:《地方自治制实施研究资料集》(1987年),第381页。

政事务的界限、法律依据及具体措施等，形成“对等协调”的新的中央与地方关系。[1] 并提出了四项具体措施：一是减少中央对地方的委任事务，使之与地方自治事务的比例确定在一个合理的范围之内，使地方政府能更多地为地方居民服务。二是提高地方财政的收入，如改革现行中央集中的税源分配制度，向地方让利放权，调整预算制度等。只有从经济上提高地方的自立性，才能真正解决地方依赖中央的弊端。三是改革中央对地方人事的任免制度，这也是确立地方自治的关键问题之一。四是保障地方自治权和人权，即尊重地方自治团体的自主性和自律性，对地方行政不合理的干预必然导致对地方自治体居民人权的侵犯，因此在调整中央和地方关系中必须考虑这些因素。

① 许崇德主编：《各国地方制度》，第225页，中国检察出版社1993年版。

第四章

苏联模式国家

一、苏联和俄罗斯

俄罗斯全称俄罗斯联邦，是沙皇俄国和苏联的核心部分。其领土包括欧洲东部和亚洲北部，面积为 1707 万多平方公里，是世界上面积最大的国家。人口约 1.5 亿，居世界第六位。20 世纪 80 年代末与 90 年代初，苏联、东欧发生巨变。1991 年 12 月，苏联解体，14 个加盟共和国脱离了苏联，只剩下其核心部分——俄罗斯联邦。1992 年 4 月 21 日，俄罗斯联邦第六次人民代表大会通过宪法修正案，规定俄罗斯联邦、俄罗斯均为该国的正式国名。俄罗斯联邦虽然作为苏联的实际继承者，但其基本的社会政治形态发生了根本的变化，从国家结构、政府组织形式一直到行政区划都处在剧变之中。

（一）俄罗斯行政区划的历史继承与新发展

1．苏联行政区划的形成与变化

公元 9 世纪，东斯拉夫人建立了一个以基辅为中心的大公国，称“基辅罗斯”，封建关系逐级建立。12 世纪，罗斯全境分成许多公国，俄国历史进入了封建割据时期。15 世纪末，莫斯科大公伊凡三世把分裂的罗斯联合成一个以莫斯科为中心的中央集权国家，俄罗斯变成多民族国家。1547 年，莫斯科公国演变为沙皇俄国，不断向外扩张领土。17 世纪末到 18 世纪初，彼得大帝奠定了俄罗斯帝国的基础，定国号为“俄罗斯帝国”，并在国内施行了一系列的改革。为了保证中央的集权统治和维护大俄罗斯民族的地位，沙皇俄国的行政区划基本分为省、县、乡三级，完全不考虑多民族国家的特点。

十月革命后，苏俄成为世界上第一个社会主义国家。建国初期，仍沿用俄罗斯帝国的一套行政区划体系。很快，列宁就提出了关于彻底取消沙俄行政区划的问题，并明确指出，苏维埃国家在摧毁旧的国家机构、建立新型的无产阶级政权国家机构的过程中，应当取消旧的行政区划，确立新的、符合无产阶级和劳动人民利益的行政区划。在列宁思想的指导下，1919年召开的全俄苏维埃第七次代表大会授权全俄中央执行委员会着手规划苏俄新的行政区划。从1921年到1930年，苏联对行政区划进行了一系列的改革。改革的主要措施有：(1)确立了划分行政区的四项基本原则：第一，工人阶级领导原则；第二，经济原则；第三，民族原则；第四，地方国家机关接近群众原则。[1] (2)形成新的行政区划体系。1922年3月举行的第九届全俄中央执行委员会第三次会议批准了包括州——专区——区三个主要环节的行政区划体系方案。(3)根据民族自治原则，允许在少数民族聚居区实行自治形式，成立自治共和国、自治州。(4)撤销帝俄时代的省、县、乡制，保留边疆区。(5)先进行试点，取得经验后再逐步推广。如在1923年先成立了乌克兰工业州，1924年成立了北高加索农业州，以后又陆续成立了其他州和边疆区。为了加强区和区一级国家机构的权力，除在民族地区外，又取消了专区这一环节。1936年颁布的苏联宪法和以后两年相继出台的各加盟共和国宪法，分别以根本法的形式确认了包括州——区两个主要环节的新的行政区划结构。1977年的苏联宪法和1978年的各加盟共和国宪法，再一次确认了这一行政区划体系。由此形成了苏联各加盟共和国行政区划体系一般由州——区——居民点三个层级组成。到1987年，全苏共有州(边疆区)129个，区3225个，市2176个，市辖区662个，村镇42411个。

苏联共有15个加盟共和国组成，由于各共和国的面积、人口、民族组成不同，其行政区划体系也有差异。在15个加盟共和国中，俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国面积最大，人口最多，地位最重要，地跨欧亚两洲，所以行政区划体系也与众不同，最为复杂。从总体上

---

① 许崇德主编：《各国地方制度》，第119页。

表 4-1　苏联各加盟共和国行政区划的发展演变

（单位：个）

年份 / 行政区	1917	1928	1938	1954	1961	1980	1987
州、边疆区		5	67	133	115	127	129
省	74	33					
专　区		128	19				
县	605	343					
区		1854	3463	4369	3433	3176	3225
乡	13913	3564					
市		709	807	1515	1699	2074	2176
市辖区				498	337	615	662
村　镇		72997	63036	73737	41065	41374	42411

资料来源：许崇德主编《各国地方制度》，第 419 页。

看，俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国的行政区划体系实行三级制，但在个别边疆区和州之下增设自治州和自治专区，成为四级制，故形成三、四级并存的局面。一直到 1991 年苏联解体前，原俄罗斯加盟共和国内共有 16 个自治共和国、6 个边疆区、49 个州、2 个直辖市等 73 个一级政区单位；另有 5 个自治州、10 个自治区。一级政区及自治州、自治专区划分为区；区以下划分为市镇、镇、村。

2. 俄罗斯联邦独立后行政区划的改革与发展

俄罗斯联邦立国后，俄罗斯政体发生了巨大的变化。各种政党组织如雨后春笋般地出现在俄罗斯政治舞台上，传统的一党制演变成了多党制，并确立了总统制和以西方“三权分立”原则为基础的政治制度。同时，修改了俄罗斯宪法。俄罗斯联邦国内政局的变化同样也体现在行政区划的变化上，集中表现在以下两方面。

(1) 自治共和国、自治州改组升级

原俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国辖有16个自治共和国、5个自治州。在20世纪80年代末90年代初政治体制改革过程中,俄地方分立主义势力曾猖獗一时。一些自治共和国就已宣布脱离俄罗斯联邦而独立,要在平等的基础上和俄罗斯联邦结为联邦国家,一些自治州也自行宣布改组为共和国。苏联解体后,各自治共和国的独立倾向重又抬头。为了维护俄罗斯联邦的统一和稳定,避免重蹈苏联解体之覆辙,独立伊始,俄罗斯当局就作出决议,将境内16个自治共和国全部升格为共和国,5个自治州中的4个自治州也脱离其所在的边疆区改组为共和国。1992年3月,俄罗斯境内的各加盟共和国、边疆区、各州、自治实体以及莫斯科和圣彼得堡市的全权代表汇集克里姆林宫,签署了酝酿已久的《俄罗斯联邦条约》(鞑靼斯坦共和国和车臣-印古什共和国代表没有与会),从法律上确认了联邦成员与中央的关系,明确划分了各个层次的权限,将原属于中央的一些权力转移给地方。当时俄罗斯联邦共包括89个地方主体: 21个共和国、6个边疆区、49个州、2个直辖市、1个自治州和10个民族自治区。新增的共和国大多位于西伯利亚的北部和东北部,人口稀少,但幅员辽阔,资源丰富。车臣-印古什共和国则一分二,为车臣共和国和印古什共和国。

(2) 恢复部分共和国、州和城市原来的专名

如巴什科尔斯坦共和国是巴什基尔自治共和国新的民族语言名称,鞑靼斯坦共和国和雅库特(萨哈)共和国分别是原鞑靼自治共和国和雅库特自治共和国新国名。另外,在苏联时期,不少州和城市的专名都以苏联领导人或某些英雄的名字命名,苏联解体后,俄罗斯境内的不少地名重又恢复先前的名称。例如,列宁格勒市复名圣彼得堡,斯维尔德洛夫市更名为叶卡捷琳堡,古比雪夫市更名为萨马拉市,加里宁州和同名的首府复名为特维尔州和特维尔市等等。

(二) 俄罗斯联邦现行行政区划的特点

现行的俄罗斯联邦行政区划体系基本为三级制,个别地区实行四级制,其行政区划的图解如下:

俄罗斯联邦行政区划结构

共和国	边疆区			州		直辖市
	自治区		自治州		自治区	
区,市	区,市	区,市	区,市	区,市	区,市	市辖区,市
市镇,镇,村	市镇,镇,村	市镇,镇,村	市镇,镇,村	市镇,镇,村	市镇,镇,村	市镇,镇,村

截至2000年底,俄罗斯联邦下辖21个共和国、2个直辖市、6个边疆区、49个州、1个自治州、10个自治区。全国共有1092个城市和1867个区。大部分地区的行政区划体系为三级制,即州和边疆区——区(市)——市镇、镇、村。

1. 边疆区和州

边疆区和州是俄罗斯联邦最高层的行政区域单元,也是包括工业中心和农村地区复杂的经济综合体。俄境内共有6个边疆区,它们是阿尔泰、克拉斯诺达尔、克拉斯诺亚尔斯克、斯塔夫罗波尔、滨海和哈巴罗夫斯克。边疆区的特点一是地处国土边陲,远离中央。如6个边疆区中最远的滨海区位于国土的最东缘,距首都莫斯科9300多公里,最近的克拉斯诺达尔区距莫斯科也有1500多公里,所谓"边疆区"真是名副其实。二是面积大于州。面积最大的克拉斯诺亚尔斯克边疆区有234万平方公里,而俄罗斯最大的秋明州面积为143.5万平方公里,面积最小的斯塔夫罗波尔边疆区也有6.65万平方公里,是最小的加里宁格勒州1.51万平方公里的4.4倍。三是6个边疆区中原有5个自治州,现除哈巴罗夫斯克边疆区仍保存1个犹太自治州外,其他4个已改组为共和国。俄联邦一共拥有49个州,州的面积虽然比边疆地区要小,若同欧洲的许多国家相比却大得多,其中秋明州面积在104万平方公里以上,另有2个州都超过50万平方公里。但大小悬殊,最大的州和最小的州之间面积相差上百倍,人口相差数十倍。州和边疆区平均下辖20—40个区和几个区级直辖市。州和边疆区的名称常与其中心城市同名。

2. 一般行政区

区是俄罗斯行政区划体系中的中间环节，起着承上启下的作用。全俄境内共有 1867 个区，面积从数百平方公里到数千平方公里不等，人口也有多有少，一般为 2—6 万人，下辖城市居民点（区辖市、市镇）和农村居民点（村、镇）。

3. 市镇、镇、村

市镇、镇和村是俄罗斯联邦行政区划体系中最基层的地方单元，一般分为城市居民点和农村居民点两大类。城市居民点有区辖市和市镇，区辖市面积和人口往往大于市镇。市镇划分的依据主要有两条：一是人口在 12000 人以上；二是 85%的人口为非农业人口。农村居民点有镇和村，顿河地区的哥萨克镇称为斯坦尼茨，中亚地区的村称基什拉克。农村居民点绝大多数人口都从事农业活动，每个行政村一般包括几个自然村。

4. 市

俄罗斯共有大小不等的城市近 1100 个，按人口数量指标，大于 10 万人的城市就为大城市，大于 50 万人的城市可算作特大城市。按隶属关系，则可把城市分为三级，第一级是俄联邦的直辖市，仅有莫斯科和圣彼得堡两个；第二级是州、边疆区、共和国、自治州、自治专区和区的直辖市，共有 500 多个；第三级是区辖市，共有 400 多个。全国 10 万人以上的大城市共有 130 多个，在这类城市中可设市辖区，全国一共有 300 多个市辖区。[1]

俄罗斯联邦现行的民族自治单位主要有共和国、自治州和自治专区，这是苏联解体后变化最大的政治单元。

苏联是个多民族的国家，它的解体并没有改变俄罗斯多民族的基本结构，反而引发了许多自治共和国和自治州纷纷改变其原来法律地位的倾向，成为联邦主体成员。各自治共和国和自治州的主权

---

① 《俄罗斯统计年鉴》，1999 年。

回归过程表现为：自治州——苏维埃社会主义自治共和国——苏维埃社会主义共和国——共和国。现俄罗斯联邦共有21个共和国，包括原来的16个自治共和国、从前的车臣-印古什自治共和国按民族分布而一分为二，成为车臣共和国和印古什共和国，还有4个是过去的自治州重组而成。这些共和国有自己的宪法和国家最高权力机构及管理机构，共和国的领土未经同意不得任意变更，但其一切权力必须服从于联邦法律。21个共和国中16个位于欧洲部分，5个位于亚洲部分。

自治州也是俄罗斯联邦的主体单位。苏联解体后，俄联邦的6个边疆区原有的5个自治州有4个已升格为共和国，只剩下1个，即位于哈巴罗夫斯克边疆区的犹太自治州。自治州享有的权力基本与共和国类似，即自治州的权力由自治州法律规定，但该法律是由联邦中央最高权力机构制定。自治州的民族权力机构和管理机构拥有管理自己内部事务的全部权力。

自治区既是州或边疆区的组成部分，又是俄罗斯联邦的主体单位。俄联邦10个自治专区多集中在境内的极北地区，其特点是居民的民族构成大多是小民族，一个自治专区内往往含有两个或更多的民族。自治专区的行政建制与自治州相似，拥有自己的民族权力机构和管理机构，行使管理自己内部事务的权力，而自治专区的法律也由联邦中央制定。

（三）剪不断、理还乱的中央和地方关系

中央和地方关系在苏联时期就在其政治生活中占有极其重要的位置，也是长期以来苏联当局一直想解决而始终未能如愿的棘手问题。今日的俄罗斯正处在从旧的体制向新的体制转变过程中，建立新型的中央和地方关系是俄罗斯改革的主攻方向之一，它的发展变化是决定俄罗斯政局未来走势的重要因素。

1. 俄罗斯中央和地方关系的基本情况

根据俄罗斯宪法规定，俄罗斯联邦包括21个共和国、49个州、6个边疆区、1个自治州、10个自治区和2个直辖市一级政区单位，统

表 4－2　俄罗斯联邦各共和国的基本情况

州 别	国　　名	面积：平方公里	人口：千人	首　　府
欧洲部分	阿迪格	7600	451	迈科普
	巴什科尔托斯坦	143600	4097	乌　法
	车　臣		865	格罗兹尼
	楚瓦什	18300	1361	切博克萨雷
	达吉斯坦	50300	2098	马哈奇卡拉
	印古什	19300 *	300	纳兹兰
	卡巴尔达-巴尔卡尔	12500	790	纳尔奇克
	卡拉恰伊-切尔克斯	14100	436	切尔克斯克
	科　米	415900	1186	瑟克特夫卡尔
	马里埃尔	23200	766	约什卡尔奥拉
	莫尔多瓦	26200	956	萨兰斯克
	北奥塞梯	8000	663	弗拉季高加索
	鞑靼斯坦	68000	3761	喀　山
	乌德穆尔特	42100	1639	伊热夫斯克
	卡尔梅克	76100	319	埃利斯塔
	卡累利阿	172400	785	彼得洛扎沃茨克
亚洲部分	布里亚特	351300	1053	乌兰乌德
	阿尔泰	92600	202	戈尔诺阿尔泰斯克
	哈卡斯	61900	586	阿巴坎
	图　瓦	170500	310	克孜勒
	雅库特(萨哈)	3103200	1023	雅库茨克

资料来源：《俄罗斯地理百科》，1998 年。

* 包括车臣共和国面积。

称联邦主体。俄罗斯独立以来,联邦主体自主权的大小和中央政府对联邦主体的干预程度成为一个突出的政治问题,直接影响到国家的统一和社会的稳定。近年来俄中央和地方之间的关系具有以下特点。

(1) 中央和地方关系在总体上趋于缓和。苏联解体之初,俄联邦内的民族分离倾向十分强烈,一些自治共和国像原先的俄罗斯对付苏联那样,单方面宣布成立主权国家,并宣布自己的法律高于联邦法律,置国家的统一而不顾。当时就有人预言,一年之后俄罗斯联邦将不复存在。为了阻止解体,缓和与地方的矛盾,联邦政府通过制定联邦条约、联邦宪法和社会和睦条约等措施,从法律上规范联邦与地方的关系。其原则是,扩大地方权力以不损害"完整的俄罗斯联邦、统一的俄罗斯"为限,独立问题不能谈判,绝不妥协。新宪法没有采纳在制宪过程中自治共和国提出的"主权国家"的要求。与此同时,将原属中央的一些权力划分给地方,还通过增加地方财政预算、提供优惠政策扶持地方发展经济。这些举措使中央和地方围绕政治利益的矛盾大大缓和,但地方分离主义的倾向远未彻底解决。

(2) 联邦政府和地方政府职能划而不清。苏联在处理中央和地方关系时,遵循的是民主集中制原则,强调中央集中统一领导下的地方分权。苏联解体后,俄罗斯联邦在处理中央和地方关系时,便突出分权的原则,并以明确的法律条文加以限定,规定了中央与地方政府之间的权力和职能。事实上,无论是中央还是地方,在不同程度上都还没有摆脱过去集权的惯性。联邦中央对放权存在重重顾虑,惟恐地方权力增大后会加强离心倾向的发展;而地方政府则希望获得更多的自主权,想一下子把所有的事情全归自己管。尤其是在共和国表现得更突出,俨然像一个独立王国。所以,虽有法律条文,但双方在行使各自的职能时,仍十分混乱。

(3) 中央和地方都已认识到正确处理两者关系的重要性,但却难以落到实处。俄罗斯是一个多民族国家,历史经验证明,要正确处理中央和地方的关系,既要充分尊重各民族的自治权力,又要维护国家的统一。新的俄罗斯联邦宪法虽然已从条文上取消了"苏维埃国

家的组织与活动实行民主集中制原则”的规定,强调分权的原则,但具体实施时仍有集权和专制的特征,距真正民主制的路程还很长。而每个联邦主体又都对自己在联邦中的地位感到不满,矛头直指中央。如何建设真正的联邦制,从根本上平衡中央与地方政权的关系,大多仍远未落到实处。

造成上述状况有着多方面的原因。首先是俄罗斯特殊的历史、地理因素。俄罗斯幅员辽阔,地区差异明显,长期的中央集权制形成了严格的地方绝对服从中央的纵向结构,从多年实行一党统治到“三权分立”的政治权力的重新配置不可能一蹴而就,必然要经历艰难曲折的道路。其次是俄罗斯受多民族特点的制约。苏联时期,强制推行的俄语化和俄罗斯化使民族地区受到很大的压制。俄联邦独立后,境内民族地区扩大自治的风潮高涨,联邦政府在发展保障联邦主体独立性和俄罗斯国家完整两者如何完美结合中常常顾此失彼,处于两难的境地。再次是长期以来,俄罗斯就是一个各地居民自我社会组织意识薄弱的国家,这一社会特点决定了地方政府在实施自治过程中将会困难重重,而地区之间也缺乏长期有效的横向联系。此外,各地方主体也并非真空地带,党派之争正向地方延伸。地方势力更看重的是对当地的资源控制,以及在收益分配等方面获得更多的自主权。据认为,某些地方与当局达成默契:即地方支持中央的当政者;作为回报,中央当政者给地方以更多的自由。然而来自地方的挑战依然接连不断,以致一些分析家认为:“新的政治斗争不是共产党人和改革派之间的斗争,而是莫斯科和地方之间的斗争。”① 这一切都是俄罗斯在旧的体制向新的体制转换过程中面临的错综复杂的矛盾和难题,它们将直接影响着俄罗斯的政局稳定以及中央和地方关系的发展。

2. 在调整中走向缓和的中央与地方关系

1992年4月,俄罗斯成为完全独立国家后,经历了一系列令世人瞩目的政治变迁,中央与地方的关系原则也发生了重大变化。

---

① 赵泓:《俄罗斯政局现状和前景展望》,《今日东欧中亚》,1997年第1期。

（1）确立了处理中央和地方关系的新原则。俄罗斯联邦在处理中央和地方关系时，强调必须遵循法治原则、分权原则和公民广泛参与的基本原则。

法治原则。俄罗斯联邦宪法规定，国家及其一切机关必须依据法律进行工作，保证维护法律秩序，维护社会利益和公民的权利和自由。并明确指出："俄罗斯联邦国家权力机关和俄罗斯联邦组成中共和国国家权力机关之间的关系，是建立在俄罗斯联邦宪法和共和国宪法的互相尊重和互相承担责任的基础上。""俄罗斯联邦国家权力机关和俄罗斯联邦组成中自治州、自治区之间的关系，是建立在俄罗斯联邦宪法和联邦法律的基础上。"① 在俄罗斯联邦全权代表和 89 个联邦主体全权代表共同签署的《联邦条约》中，明文划分了中央和地方的管辖对象、职权范围。从法律上规范了中央与地方的关系，强调有法可依，避免朝令夕改，有利于建立稳定的中央与地方关系。

分权原则。在苏联宪法中，强调在处理中央与地方关系时，实行民主集中制的原则。在新的俄罗斯宪法中明确规定："人民政权、联邦制、共和政体、分权制是俄罗斯联邦宪法制度的牢固基础。""俄罗斯联邦国家权力体制实行下列原则：立法权、执法权、司法权分立原则。俄罗斯联邦和组成俄罗斯联邦的共和国、边疆区、州、自治州、自治专区以及地方自治的分权原则。"② 在作为现行宪法一部分的《联邦条约》中，又专门以三个分条约详细界定了中央政府与各级地方政府的共同权限和各自的权限，并有专款规定中央与地方机关发生权限纠纷时的解决办法。

公民广泛参与原则。俄罗斯现行宪法规定，国家社会政治制度发展的基本方针是：进一步发展民主，公民广泛参加管理国家事务和社会事务，完善国家机构，提高各社会组织的积极性，加强人民监督，扩大实行公开原则，经常考虑公众意见。俄罗斯宪法中的《俄罗斯联邦地方自治》专篇是俄宪法史上第一部有关地方自治的法律。其制

---

① 许崇德主编：《各国地方制度》，第 126 页，中国检察出版社 1993 年版。

② 《俄罗斯联邦——俄罗斯宪法（根本法）》，第 3 页，莫斯科《消息报》出版社 1992 年版。

定的“地方自治的普遍原则”，规定联邦机构只设到州中心一级，以下各行政单位实行地方自治，更加突出了公民广泛参与管理国家和社会事务的原则。

(2) 地方分离风潮尚存，但呈减退趋势。近几年来，俄罗斯联邦中央为缓和与地方的矛盾，理顺与地方的关系，通过立法、放权等一系列措施，取得了一定的成效。而且，多年的政治斗争已使人民感到厌倦，俄人民更关心的是社会安定、生活改善等社会经济问题。地方行政长官的直接选举就标志着中央与地方关系中一个根本性的变化。长期以来，中央和地方的联系是一种从属关系，地方行政长官由中央任命，这在苏联时代是一种维持国家政治稳定的有效机制。现经民选产生的地方行政长官党派色彩不浓，一般比较务实。他们肩负选民重托，一方面致力于发展地方经济，保障社会安宁；另一方面努力同中央政府建立良好关系。人心思定，人民期望一个强有力的中央政权来保证经济改革的深入以及国家的完整和统一。中央政府对地方的干预大为减少，中央与地方之间已经建立起一定的相互协调和合作的关系。新宪法的通过与实施是国家走向稳定的开始，使俄罗斯的政治生活、政治秩序有了明确的规范。至于联邦政府与地方的权力划分是否得当，那是实践中逐步完善和调整的问题。所以，尽管地方分离主义的风潮仍未销声匿迹，但已相对沉寂。

(3) 中央与地方之间的矛盾和斗争从政治领域转向经济领域。在新的历史条件下，地方当局在获得自治权后，主要考虑的已不是在政治上如何与联邦中央直接对抗，或在意识形态上一比高低，而是表现为通过其合法的地位和关系，为地方上发展经济赢得机会和优惠条件。地方行政长官希望最大程度地掌握对经济资源和经济决策的控制权。因此在中央与地方矛盾和斗争中，经济利益矛盾越来越明显地超出政治利益的冲突，经济领域权限的划分日益成为争论的主题，突出表现在中央财政与地方财政的关系上。苏联时期中央对地方基本实行统收统支，出现了两种不同的关系：一是向联邦预算提供资金的地方单位，二是依靠联邦预算补贴和拨款的地方单位。在89个联邦主体中，前者的数量日益减少，后者则从1994年的64个增加到1997年的79个，而在俄罗斯国民经济总支出中约有70%是靠

地区预算提供财政保障的。由此造成提供给联邦预算的联邦主体要求更多经济权，以有别于接受中央施舍的联邦主体。迫于压力，联邦政府不得不作出让步，允诺将向这些地区提供税收等优惠；而其他地区又为此感到不公，希望一视同仁，使得联邦政府常常顾此失彼，难以摆平。在税收上中央和地方的争议更严重，中央指责地方当局只关心本地区的局部利益，一味地向国家要补贴，要贷款，从而造成联邦中央为国家财政孤军作战，财政负担越来越重；而地方当局则抱怨地方预算的比重太少，认为完全不必要先把钱交到中央，然后再恳求中央施舍。由于各级政府的财政收入主要来自于税收，所以税收的争议成为矛盾的焦点。虽然《关于俄罗斯联邦税收体系基本原则》划定了中央与地方的税源税种，但不少地区政府认为它不尽合理，实际上是想摆脱中央规定的税种清单的束缚，希望得到更多的地方税收自由。但中央政府认为，地方上的乱征税已经到了非治不可的地步，如果不加制止，势必会冲击税收立法，进而影响国家财政的稳定。

（4）追求地方经济利益导致地方保护主义抬头。苏联时期实行的是高度集权的产品经济模式，采取了“条条”为主的管理体制，地方政府的经济权限与中央政府相比是很小的。当前的俄罗斯在否定了中央集权制后，经济利益主体的转换使权力从“条条”转向“块块”。地方执政官显然已把中央的支持看得不那么重要，而是更注重行政区内经济利益，甚至可以不顾中央的三令五申，在地方上任意制定商品和服务价格，有的甚至把行政界线变成了国界，如斯维尔德洛夫州竟在州界内发行乌拉尔法郎，对进入本地区的食品和酒类征收关税，图瓦共和国则规定了矿物原料消费税。还有的地方政府用经济、行政、法律等手段建立关卡，封锁市场，如本地区资金投向区外，就要上税，还有禁止把某些商品运出区外。新西伯利亚州甚至不允许其他州的银行成为本州的“授权”分行，以防其染指本州的预算。在经济政策上，有的地方也与中央拉开距离，甚至公开指责中央政策，自行其便。

产生上述情况是有其深刻的历史、政治、经济原因。在传统的计划经济体制下，各地的经济发展与地区经济利益的关联度不强，各地都对中央负责，地区间合作也是由中央政府撮合而成。一旦这种格局被打破，经济利益的主体从中央转为地方，大大调动了地区的积极

性。从地方当局执政者而言，发展地方经济最能反映其当政的政绩，而这又是加强其政治地位，并作为他在本地区继续执政的主要资本。值得一提的是，在民选的地方行政长官的构成中，有权有钱的新生代日益发挥作用。他们已不是过去那种唯命是从的官员，而是有思想、有魄力的务实派，往往不会看中央脸色行事，而是把搞好本地区的经济作为唯一宗旨。他们认为，地方既然已从中央获得政治上的基本独立性，那么，争取经济独立便是理所当然的了。正如有些评论文章一针见血地指出的那样："需要政权是为了增加财产，而财产本身又会产生更大的政权。"

(5) 地区横向一体化的发展趋向活跃。尽管中央与地方经济权力的转移，导致"块块经济"的膨胀，但俄罗斯的经济改革已使传统的计划经济向市场经济转轨，市场这只"看不见的手"正在把各地区的经济活动粘合起来。区域关系中只重纵向关系的格局已被打破，区域横向一体化的发展已成为一种趋势，地区之间和跨地区合作的活动越来越活跃。目前在俄罗斯境内已形成了 8 个地区联合组织，虽然这种区域联合只是初步的，但无疑与当今区域经济发展的潮流相符，发展势头引人瞩目。

二、匈 牙 利

二战后，东欧国家的政治经济体制在总体上都是照搬苏联模式，其中匈牙利是东欧阵营中较早就开始探索不同于苏联模式、适合本国发展道路的国家。在 20 世纪 80 年代末 90 年代初的苏联、东欧剧变后，匈牙利的政治经济转轨在东欧各国中是比较顺利的。剧变之后，匈牙利在行政区划和地方政府体制改革方面，无论在速度还是深度上都走在了东欧国家的最前列，故有必要对此作一些研究分析。

(一) 80 年代以前地方制度的先行改革

匈牙利位于中欧的喀尔巴阡盆地，是一个面积仅 9.3 万平方公里、人口刚超千万的内陆国家。1946 年宣布废除帝制，成立匈牙利共和国，1949 年通过宪法，改称匈牙利人民共和国。匈牙利原是一

个封建经济关系占优势的农业国，战争中脆弱的经济又遭到严重的破坏。战后匈牙利实行的是指令性计划经济，即中央集权型计划经济管理体制，机械地照搬苏联的经验和模式。行政区划也在战后初期作了重新调整，即在全国划分为三级制的行政单元：第一级为 19 个州和 5 个州级市；第二级分为 126 个区和 58 个区级市镇；第三级为地方基层区——乡镇。5 个州级城市为布达佩斯、德布勒森、米什科尔茨、贝奇和塞格德。首都布达佩斯在 1950 年时将周围的 7 个卫星城镇、15 个乡村并入自己的辖区之内，形成"大布达佩斯"，使其市辖区从 14 个扩大到 22 个。

匈牙利的改革始于 1957 年。经过十多年的酝酿和充分准备，1968 年开始了以建立新经济体制为中心的改革，提出在计划经济中充分利用市场机制，以经济手段代替行政手段。在工业中，指令性计划大大减少，扩大了企业的自主权；在农业中，全部取消了自上而下的指令性计划。与此同时，中央将一些权力和职能下放给地方。80 年代匈牙利依照西方国家的地方政府的分权体制，进一步对行政区划和地方政府体制实行改革，减少行政管理层次，给地方更多的自主权，使中央与地方的关系明显改善。匈牙利于 1983 年进行了一次大规模的行政区划调整，其中一项重要的内容就是撤销原来的区级行政建制，把行政区划结构从三级制变为二级制。这一取消中间环节、扩大管理幅度的举措，被认为是对整个国家系统及其发挥职能的方式进行根本改革。到 80 年代末，匈牙利的行政区划体系就由两个层次组成。第一级没有变化，仍为 19 个州和 6 个市；第二级包括 124 个市镇、2933 个乡共 3057 个基层单位。这些改革措施，为匈牙利在苏联、东欧剧变后的政治经济转轨以及行政区划改革创造了比东欧其他国家更为有利的条件。

（二）90 年代地方制度的再次改革

虽然剧变后匈牙利改革的政治前提和改革环境与以前已有根本不同，但两个不同时期的改革仍有密切关系。早在剧变前两年，中央就已酝酿对地方建制作进一步改革。1989 年匈牙利实行多党合作制后，通过宪法修正案，改国名为匈牙利共和国。1990 年颁布的《地

方政府法》以及一系列相关立法,使匈牙利的行政区划和地方建制又发生巨大变化。

匈牙利行政区划最大的变化表现之一是增设了8个地区。地区是地方上的国家行政组织,但不是地方政府机构,其官员由中央政府任命的"共和国专员"担任。他们的任务主要是监督地方政府的活动,并考察其运行的合法性。但这种控制不是行政层级的控制,而且被限定在法律范围内。身为共和国专员的官员既无权撤销或更改地方政府的决议,也无权干涉地方政府对决议的实施。只有在当他们认为地方政府违反法律规定时才能行使其权力,对地方政府提出警告。如地方政府拒不接受、一意孤行的话,专员唯一可采取的行动是求助于法院,将地方政府交与法院裁决。尽管如此,各州和乡镇政府都处于共和国专员的监督之下。这一制度被认为在很大程度上借鉴了法国地方制度中的大区制度。[1] 二是各级地方政府都是独立的自治体,彼此之间不存在隶属关系。乡镇不论大小,都有权保持地方自治单位的资格,地方政府机构由议会组成,议会由公民直接选举产生,任期四年。在不足10000人口的乡镇由公民直接选举产生,超过10000人的则由议会选举产生。现全国共有3000多个乡镇。由于数量大,不少乡镇的人口较少,为了保证他们能够完成自治体所应承担的责任,国家鼓励他们可按自愿的原则,组成"市镇联合体"或"乡镇组合"。"市镇联合体"是由多个较小的乡镇组成的合作组织,其目的在于通过利用联合的地方行政管理权,共同管理一些较大的地方事务,提高地方行政管理的有效性。"乡镇组合"则是更小的自治乡村自动加盟周围的城市,联合成合作组织,以解决自治乡村无法自行处理的问题。这一行政组织模式与法国的区域行政模式"城市共同体"也颇为相似。

(三) 中央与地方关系的新变化

地方政府体制与改革前相比,也发生了根本变化。《地方政府法》明确保障了地方政府的自治权,在多党制下自由竞选地方政府机构,并在法律的范围内拥有处理各种地方性事务的权限。在《地方政

---

① 胡建奇:《匈牙利地方政府改革浅析》,《今日东欧中亚》,1998年第3期。

府法》中，对地方政府承担的职能给予了明确界定。其一，国家委托任务：(1)供应饮用水；(2)小学教育(实际上一些地方政府也承担着中学教育和职业教育)；(3)基本保健和社会服务；(4)维护地方公路和公共照明；(5)维护公墓；(6)保证少数民族利益。其二，本地区事务：(1)地方发展，安置难民，保护建筑物及自然环境，管理住房及水资源和积水污水排除，维护公墓、保护地方公路和空地，承担公共交通、垃圾收集与住地清洁等；(2)地方防火和保障公共安全；(3)地方能源供应和解决就业；(4)幼儿园、小学教育及医疗保健和社会服务；(5)支持文化、科学与艺术活动及运动会；(6)确保少数民族的权利；(7)为地方居民健康的生活方式的实现而创造条件。由于乡镇的规模较小和能力有限，州政府的职能就是承担其无力承担的比较重大的事务。但两者之间不存在隶属关系，州政府无权领导和监督乡镇，而是共同接受地区"共和国专员"的监督。

匈牙利地方政府的职能得以顺利发挥的重要前提之一是地方政府具有稳定的经费来源。改革前匈牙利地方财政收入的来源主要来自于企业交纳的利润税、收费、所得税等，另外还有国家补助，其数额按实际需要而定，中央对地方实行统收统支。1991 年初，匈牙利重新制定了中央与地方的财政关系框架，规定了地方政府的财政来源，逐步给地方扩大财权，地方政府拥有明确的课税权，并按法律规定获得国家税收的份额。从 1991 年起匈牙利地方财政收入主要由地方政府税收、国家收入分配、国家拨款和其他收入四部分组成。地方政府税收包括各种地方税、收费、使用费、商业出售等，总额占地方政府总收入的 19.4%，从国家收入分配中获得的收入占 11.3%，国家给予地方政府的拨款是数额最大的，所占比重达 45.7%。既有规定的拨款，还包括用作专门项目的特别拨款和额外拨款。另外，地方政府还可以贷款，或因基础建设需要从个人或企业中获取预付款项。1991 年，匈牙利国内生产总值的 15.1%用于地方政府，这一比例显著高于欧洲许多国家，也保证了地方政府的正常运转。[①]

---

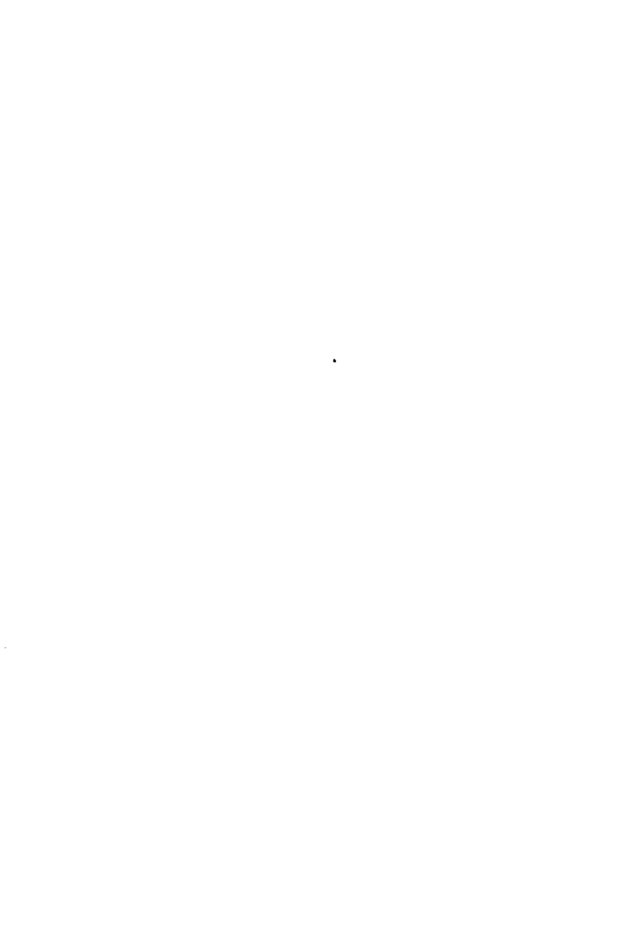
① 《Local Government in Eastern Europe》, Edited by Andrew Coulson, Edward Elgar publishing, Ltd, 1995.

剧变后的匈牙利和其他国家一样面临着政治、经济的双重转型。但与大多数东欧国家相比，匈牙利改革较为顺利。目前，匈牙利已基本上摆脱了剧变初期的无序状态，这与其剧变前就进行的一系列改革密切相关。但更重要的是在剧变后的政治经济转轨过程中，政府又不失时机地拟定了一系列法规，采取了一系列有效的措施，保持了国家的稳定。匈牙利行政区划和地方政府的改革较为成功的经验，对于东欧其他国家的改革应有所启示。



中　篇

中国行政区划的历史演变和当代特征



第五章 中国历代行政区划的演变过程和基本规律

一、古代行政区划的产生

中国古代的行政区划,产生于中央集权国家诞生以后。上古三代实行分封制,商王、周天子除王畿附近的土地由自己直接统治外,其他土地和人民都分封给诸侯、卿大夫等各级大小领主,作为他们的采邑。各级领主除了对天子有少量的象征性贡纳和服役外,在自己的封地内有绝对的主权。天子和各级诸侯、卿大夫在自己辖区内各自为政,因此在整个殷商、西周王朝疆域内无所谓地方行政区划。春秋中叶以后,有些诸侯国逐渐强大,开始形成中央集权,于是新开拓的疆土或从别处夺来的土地不再进行分封,而由君王直接统治,地方行政区划开始出现。

关于历史上最早的行政区划,直到清末以前,人们一直认为《尚书·禹贡》所载是夏朝的制度,《禹贡》九州是大禹时代的行政区划。从《汉书·地理志》、《元和郡县志》到《大清一统志》等历代典籍莫不如此。且不说夏朝之是否存在学术界尚有不同意见,即使从传说中夏朝的时代背景来考察,殷商以前也绝不会有任何行政区划可言。其实,《禹贡》只是传说中战国时期人们假托大禹而作的一篇地理著作,《禹贡》中的九州仅仅反映了战国时代的行政区划理想,而非实际的行政区划。

(一) 县的产生

最早出现的地方行政区划是县。县的出现,恐比郡要早。县制起源于周的王畿,清人赵翼说:“置县本自周始,盖系王畿千里

内之制。”[①]

《谷梁传·隐公元年》十二月："寰内诸侯，非有天子之命，不得出会诸侯。"范宁注："'寰'，即古'县'字。"关于周王畿内的具体置县情况，史料记载稀少。公元前635年，当时因晋文公勤王有功，天子赐与原、温等县，于是文公任命赵衰为原大夫、狐溱为温大夫。[②]

不仅周天子在王畿内置县，秦、楚、晋、齐、吴等国也在自己的领地内设县。

诸侯国中最先设县的是秦国。《史记·秦本纪》："武公十年，伐邽、冀戎，初县之；十一年，初县杜、郑。"武公十年为公元前688年。"邽县"在近年出土的放马滩地图上也有记载。秦国不仅在新攻取的土地上设县，而且还合并原来的乡聚为县，商鞅变法时一次性用这种办法设了41个县。[③]

楚国设县也比较早。《左传·宣公十二年》载："楚军围郑，郑伯肉袒逆曰：……'使改事君，夷于九县，君之惠也。'"晋杜预注："九县，庄十四年灭息，十六年灭邓，僖五年灭弦，十二年灭黄，二十六年灭夔，文四年灭江，五年灭六、灭蓼，十六年灭庸。"鲁宣公十二年相当于楚庄王十七年(前597年)。古人以"九"指多，此处《左传》"九县"恐为很多县的意思，非实指。故唐孔颖达《左传正义》于该条下列出了11县，则知楚庄王时楚县业已很多。春秋时期的楚县，约有申、息、陈、蔡、苦、不羹、期思、析、郧、商、白、叶，其中前四县有明确的设县记载，叶县则是由方城外之县徙置而成。[④] 战国时，楚国的县已经得到了普及，《史记》卷70《张仪列传》载秦国为了赎回张仪，打算"将以上庸之地六县赂楚"，同书卷78《春申君列传》："考烈王元年(前262年)，以黄歇为相，封为春申君，赐淮北地十二县。"可见，楚国县的设置已相当广泛和密集。

晋国设县较多。如上所述，早在公元前635年，晋从周天子那里得到了原、温等县，但不久就丧失了。《左传》载僖公三十三年，晋有

---

① 《陔余丛考》卷16"郡县"。
② 《左传·僖公二十五年》。
③ 据《史记·秦本纪》，《史记·商君列传》则作31县。
④ 陈伟：《楚东国地理研究》，第188页，武汉大学出版社1992年版。

先茅之县；宣公十五年，晋有瓜衍之县；襄公三十年，晋有绛县；昭公三年，晋有州县、温县；昭公五年，晋有49个县；昭公七年，晋有原县；昭公二十八年，晋分祁氏之田为7个县、羊舌氏之田为3个县。三家分晋以后，韩、赵、魏续有增置，如魏设邺县、赵置上原县等。

当然，设县最多的要数齐国。齐桓公赐予管仲17个县，[①] 齐灵公一次性赏给叔夷300个县。[②] 一次赏赐这么多县，县的规模不会很大，因为即使1999年山东全省的县级政区，也只有94个。

南方的吴国，仅有一县见于记载，《史记》卷31《吴太伯世家》："王余祭三年(前545年)，齐相庆封有罪，自齐来奔吴。吴予庆封朱方之县，以为奉邑。"秦改朱方之县为丹徒，故治所在今江苏镇江市东。

(二) 郡 的 产 生

郡的设置，始于春秋后期。最早见于《国语·晋语二》记载："公子夷吾出见使者曰：'……君实有郡县。'"此事发生在公子夷吾即位(晋惠公)的第一年，即公元前650年。晋定公十九年(前493年)，赵简子(鞅)率师伐郑，在其誓词中说："克敌者，上大夫受县，下大夫受郡。"[③] 说明当时县的地位比郡高。春秋后期虽有置郡的说法，但具体设了什么郡却不见史籍，直到战国时期，郡名才有了明确的记载。

战国时期，除齐国以外各国均在边地设郡。秦在统一六国过程中一面继承列国旧郡，一面又新置了不少郡。列国设郡情况比较复杂，可列表说明如下页。

从表5-1中可知，郡名的来历以山、水、方位、地形等自然地理实体为名的较多，而以故国、旧都、城邑等人文景观为名的较少。又依时间而论，战国早期郡还很少，后期郡的建置显著增多，尤以秦在统一六国过程中设置的郡最多。秦国一方面承袭了赵国上党、雁门、云中、代郡4郡；韩国三川1郡；魏国河西(西河)、上郡2郡；燕国上

---

① 《晏子春秋》卷7"重而异者"篇。

② 《齐侯钟铭》，转引自顾颉刚《春秋时代的县》，载《禹贡》半月刊第7卷第6、第7合期。

③ 《左传·哀公二年》。

表 5-1 战国置郡一览表

国别 \ 项目	郡 名	释 名	建置沿革	史料出处
赵	上党郡	以其地势高而郡处其上	赵置。秦攻取后与韩上党郡合置为上党郡	《战国策·齐策二》
	雁门郡	因雁门山得名	赵武灵王置，秦因之	《史记·匈奴列传》
	云中郡	因云中城得名	赵武灵王置，秦因之	《史记·匈奴列传》
	代 郡	以其地原为代国故地	赵惠文王置，秦因之	《史记·匈奴列传》
韩	上党郡	同赵上党郡	韩 置	《战国策·秦策一》
	三川郡	以其地处河、洛、伊三川之间	韩宣王置，秦因之	《战国策·韩策三》
	上蔡郡	因蔡国故都上蔡得名	韩厘王置	《史记·楚世家》
魏	河西郡	以其地处河水（黄河）之西得名	魏文侯置，秦为西河郡	《史记·匈奴列传》
	上 郡	因方位得名	魏文侯置，秦因之	《史记·匈奴列传》
	方舆郡	以今山东鱼台县西北古方舆邑得名	魏昭王置	《史记·楚世家》
	大宋郡	以其地原为宋国得名	魏昭王置	《史记·楚世家》
燕	上谷郡	以其地处大谷之上得名	燕昭王置，秦因之	《战国策·秦策二》、《史记·匈奴列传》

（续　表）

国别＼项目	郡　名	释　名	建置沿革	史料出处
燕	渔阳郡	以郡领有渔阳县	燕惠王置，秦因之	《史记·匈奴列传》
	右北平郡	因在北平城之右得名	燕惠王置，秦因之	《史记·匈奴列传》
	辽东郡	以其地处辽水之东得名	燕惠王置，秦因之	《史记·匈奴列传》
	辽西郡	以其地处辽水之西得名	燕惠王置，秦因之	《史记·匈奴列传》
楚	汉中郡	以其地处汉水中游得名	楚怀王置，秦因之	《史记·楚世家》
	宛　郡	以古宛城得名	楚悼王置，秦废	《说苑·指武篇》
	新城郡	因地名新城得名	楚怀王置	《战国策·楚策一》
	江东郡	以其地在江水（长江）之东得名	楚怀王置，秦废	《史记·甘茂列传》
	黔中郡	因黔山得名	楚威王置，秦因之	《史记·楚世家》、《战国策·楚策一》
	巫　郡	以境内巫山得名	楚威王置，秦废	《史记·楚世家》、《战国策·楚策一》
秦	巴　郡	因巴国得名	秦惠文王置	《华阳国志·巴志》、《水经·江水注》
	蜀　郡	因蜀国得名	秦惠文王置	《华阳国志·蜀志》

（续　表）

项目 国别	郡　名	释　名	建置沿革	史料出处
秦	南　郡	因方位得名	秦昭襄王置	《史记·秦本纪》
	南阳郡	以地处中原之南、汉水之阳得名	秦昭襄王置	《史记·秦本纪》
	北地郡	以地在秦国首都之北得名	秦昭襄王置	《史记·匈奴列传》
	河东郡	以地处河水（黄河）之东得名	秦昭襄王置	《史记·秦本纪》、《水经·涑水注》
	陶　郡	因曹国故都陶丘得名	秦昭襄王置，不久废	《史记·淮阴侯列传》
	陇西郡	以地处陇山之西得名	秦昭襄王置	《水经·河水注》
	太原郡	其地大而高平，故名太原	秦庄襄王置	《史记·秦本纪》
	东　郡	以地处魏地东境得名	秦王政五年置	《史记·秦始皇本纪》
	颍川郡	因颍水流经得名	秦王政十七年置	《史记·秦始皇本纪》
	邯郸郡	以赵国首都邯郸为名	秦灭赵后置	《汉书·地理志》、《元和郡县志》卷15
	巨鹿郡	因巨鹿泽得名	秦灭赵后置	《汉书·地理志》、《水经·浊漳水注》
	广阳郡	以古广阳邑得名	秦灭燕后置	《水经·睢水注》

（续　表）

项目 国别	郡　名	释　名	建置沿革	史料出处
秦	砀　郡	因砀山得名	秦灭魏后置	《史记·秦始皇本纪》、《水经·睢水注》
	泗水郡	因泗水得名	秦灭魏后置	《水经·睢水注》
	陈　郡	以楚都郢陈为名	秦灭楚时置	《史记·楚世家》、《陈涉世家》
	九江郡	以《禹贡》“九江孔殷”之句为名	秦灭楚后置	《水经·淮水注》
	长沙郡	以地有万里沙祠得名	秦灭楚后置	《水经·湘水注》
	会稽郡	以会稽山为名	秦灭楚后置	《史记·秦始皇本纪》
	薛　郡	以古薛国为名	秦灭齐前夕置	《水经·泗水注》
	齐　郡	以齐国为名	秦灭齐后置	《史记·田世家》、《汉书·地理志》、《水经·淄水注》
	琅邪郡	以古琅邪山为名	秦灭齐后置	《汉书·地理志》、《水经·潍水注》

说　明：(1) 本表系参考谭其骧《秦郡新考》(《长水集》上册)、杨宽《战国郡表》(《战国史》附录一)、钱林书《战国郡名的由来》(《地名知识》1980年第2期)而编成。

(2) “释名”一栏，均指后人追述，即应劭、常璩、李吉甫、乐史等人的解释。

(3) 秦国郡目，尚不含承袭列国旧郡。

谷、渔阳、右北平、辽东、辽西 5 郡；楚国汉中、黔中 2 郡。另一方面在新攻取的六国故地又新置了 23 郡，其中陶郡于公元前 254 年为魏攻取，秦灭魏后也没恢复。所以，到秦始皇二十六年（前 221 年）统一之初，共有 36 郡。上述诸郡，便是《史记·秦始皇本纪》所说"分天下以为三十六郡"的具体郡目。

（三）郡、县关系

最初的郡和县之间没什么关系，只是设置的地区不同罢了。郡本来设在新获取的边地，因为边地荒僻，地广人稀，面积虽远较县为大，但是地位要比县为低。最初的县设在内地，比较富庶，有些固然不小，像楚国的陈县是在灭掉春秋十二诸侯之一陈国的基础上设置的。可是由于一析再析，也就不免逐渐缩小。等到战国时代，边地逐渐繁荣，也就在郡下分设若干县。在内地设郡时，沿用边郡的规模，把当地的县也包括在内，这样就产生了郡、县两级制的地方组织，[①] 从而确立了以郡统县的政区管理系统。战国中叶，郡大县小已成定局，所以甘茂才对秦武王说："宜阳，大县也……名为大县，其实郡也。"[②] 这从侧面印证了以郡统县的既成事实。

作为中国政区通名的"郡"，自春秋时起沿用了一千多年，到唐朝中叶（乾元元年，公元 758 年）在中国最后被废弃了；而作为最基层一级政区通名的"县"，则一直沿用至今。

二、郡县时代

郡县制度形成于战国时代，已如上述。秦始皇二十六年（前 221 年），分天下为 36 郡。[③] 此 36 郡的设置，大致有三种来源：

（1）因袭战国时代各国的故郡。[④] 燕国故郡有上谷、渔阳、右北平、辽西、辽东，赵国故郡有雁门、代郡、云中，韩国故郡有上党、三川，

① ［清］姚鼐：《惜抱轩文集》卷 2《郡县考》，杨宽：《战国史》，第 210 页。
② 《战国策·秦策一》。
③ 《史记》卷 6《秦始皇本纪》。
④ 但楚之巫郡、魏之西河等郡被秦所废。

魏国故郡有上郡,楚国故郡有汉中。秦国原本有陇西、北地、巴、蜀4郡。以上共计16郡。

(2) 秦灭列国后以其故都改置为郡。如以魏之旧都安邑设河东郡,[①] 以楚国旧都鄂、寿春置为南郡、九江郡,在赵国旧都晋阳设太原郡,又以赵都邯郸置邯郸郡,并于韩都阳翟设颍川郡、齐都临淄设齐郡。这样的郡有7个,最早的置于秦昭王二十一年(前286年),最晚的置于秦始皇二十六年(前221年)。

(3) 秦在并吞六国过程中新置的郡。如秦昭王三十四年(前273年),在楚故地置南阳郡,始皇时又在魏故地置东郡、赵故地置巨鹿郡、楚故地置泗水、长沙、琅邪3郡。战国时期"七雄"之外如鲁、宋、越等国,虽早已灭亡,秦在取得这些故国之地后分别设置了薛郡、砀郡和会稽郡。秦始皇三十三年,攻取河南地、陆梁地而置为九原、南海、桂林、象郡4郡。以上共计13郡。

以上三类秦郡,总共36郡。这是《汉书·地理志》的说法。但是,南海、桂林、象郡、九原系后置之郡,不应列入秦始皇二十六年的36郡之内。后人或补黔中、闽中、陶、河间4郡入数,[②] 或替以黔中、广阳、陈郡、闽中诸郡。[③]

实际上,正如谭其骧先生所说,秦郡之数不必拘泥于某一具体数目,秦朝在建国以后郡的建置有所增补,那是无可置疑的。

秦郡的名称,一部分沿用过去的国名、族名,如齐、陈、薛、代、巴、蜀等郡。一部分以方位得名,如南阳、渔阳、辽东、辽西、汉中、北地、东郡。一部分则与自然地理实体有关,如与水有关的三川、九江、泗水、颍川、河东,与山有关的有会稽、陇西、雁门、邯郸、砀郡、琅邪,与海有关的东海、南海,与黄土高原地形有关的则有上党、太原等郡。

秦朝郡下辖县。关于秦县数目,由于史料的匮乏,目前尚无定论,一般说来大致有千把个。与县平级的政区通名还有"道",是设在

---

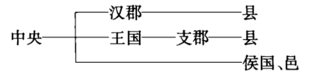
① 魏都大梁因灭魏时城毁,未予设郡。

② 王国维:《秦郡考》,《观堂集林》卷12。

③ 谭其骧:《秦郡新考》,《长水集》上册。按:入清以来言秦郡者有数十家,恕不一一罗列。

边区少数民族聚居地的政区,《史记》卷129《货殖列传》:“宣曲任氏之先,为督道仓吏。”《集解》引韦昭曰:“督道,秦时边县名。”始皇二十年发布的云梦秦简《语书》中也有“南郡守腾谓县、道啬夫”[①] 的话,则是秦置道级政区的明证。

秦朝末年,爆发了陈胜、吴广起义,各地义军风起云涌,天下大乱。最后的楚汉战争以刘邦的胜利、项羽自刎乌江而宣告结束,刘邦建立了西汉王朝。公元前202年(高祖五年),刘邦正式剖符分封异姓功臣7人为诸侯王,这些异姓诸侯都是刘邦取得全国政权的支持者。他们拥兵占地,已行割据之实,所谓分封只不过是承认既成事实而已。这7个异姓诸侯王国所辖地域占去了汉朝疆域的一半以上,刘邦则自领今太行山、桐柏山一线以西和胶东半岛24郡之地。[②] 所以,汉初实际上并非真正意义上的中央集权制国家,而是皇帝与诸侯分治天下的局面。诸侯王虽受中央节制,但又有相对独立的地位,皇权不能在王国内的郡县直接发号施令。另外,汉初增设与县、道建置相当的侯国与邑两种政区,前者是列侯的封地,后者为皇后、公主的食邑,均直属于中央。这样,汉初政区结构形式是:



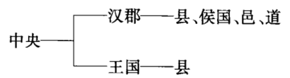
异姓王国的设置显然与专制皇权直接矛盾。“卧榻之侧,岂容他人鼾睡”。因此从公元前201年起,汉高祖开始逐个翦除异姓诸侯,同时又分封刘氏同姓诸侯。这样,汉高祖在位最后一年时已建9个同姓王国,异姓诸侯只剩下最弱小的长沙国。诸侯封国在地域上连成一片,总封域占全国疆域的一半以上。而直属于中央的汉郡,只有内史、上郡、北地、陇西、汉中、巴、蜀、广汉、云中、上党、河东、河内、河南、南阳、南郡15个而已。

---

① 《睡虎地秦墓竹简》,第15页,文物出版社1978年版。

② 西汉政区沿革参考了周振鹤著:《西汉政区地理》(1987年人民出版社)、《中国历代行政区划的变迁》(1998年商务印书馆出版)两书。下同。

刘邦分封同姓王的目的是藩屏皇室，惟恐其实力不足，因而所有王国都兼有数郡，最大的齐国领有7郡之地，赵、燕两国均有6郡之多。但是，同姓王国版图大、人口多、财力富足，又拥有特权，对皇权始终是个潜在的威胁。因此，汉文帝接受贾谊的建议，用分地的办法削弱诸侯的实力，分齐为七、分淮南为三，同姓王国数目骤然增加了许多，而领域却大大缩小了。汉景帝采纳晁错"削藩"的建议，直接剥夺王国所属的支郡，进一步缩小王国的封域。这一措施招致诸侯王们的严重不满，终于引发了以吴、楚为首纠合赵、济南、淄川、胶西、胶东诸国的"七国之乱"。叛乱在几个月内即被平定。景帝乘胜收夺各王国支郡，使所有王国只领一郡之地，并剥夺了诸侯"自置吏"与"得赋敛"两大特权，诸侯王只能衣食租税而已。汉武帝又以"推恩法"蚕食王国的领域，封侯越来越多，而王国领域越来越小，于是王国的地位只相当于郡。其政区结构演变为：



从此以后，郡和诸侯王国在一起并称郡国，成为汉代第一级政区，"封建"已名存实亡。郡国并行制与纯粹的郡县制已没有实质性的差别了。

汉武帝时代，政区的主要变化是由开疆拓土而引起郡级政区的大量增加。建元六年(前135年)，首先在西南夷地区开置了犍为郡；元朔二年(前127年)收复河南地而置为朔方、五原两郡，元狩、元鼎年间置河西4郡(武威、张掖、酒泉、敦煌)，又灭南越国而置南海、郁林、象郡、苍梧、合浦、儋耳、珠崖、交趾、九真、日南10郡。后再度开发西南夷地区，置为牂牁、武都、汶山、沈黎、益州诸郡，并于东北疆内开置朝鲜4郡(乐浪、真番、临屯、玄菟)，于是西汉版图达到极盛。太初年间(前104—前101)，全国共有郡国109个。

昭、宣、元、成、哀、平时代，政区变化不大，只是撤销了几个边郡，增设了西域都护府。元帝初元三年(前46年)以后直至平帝元始二年(公元2年)的半个世纪中，郡国总数始终稳定在103个不变。

至于西汉县级政区，实际上包括县、道、侯国、邑4种类型，县分为一般的县和陵县、奉郊县，道集中在西北和西部诸郡，侯国与邑则兴废无常。汉初约有1000个县，到成帝元延、绥和之交，全国发展到1587个县级政区。西汉在县以下还有乡里制度。

公元25年，东汉王朝建立后，废除王莽政区，恢复了西汉制度。又经光武帝并合郡、国、县、邑、道、侯国，以及后代的小范围变化，到东汉顺帝时，全国共有105个郡国、1180个县级政区。

与西汉相比，东汉政区制度最大的特点是州由虚变实，由监察区变成了正式政区。出于监察地方的需要，汉武帝元封五年(前106年)遵照先秦文人以分州区划天下的思想，将全国分为13个监察区，当时称冀、兖、青、徐、扬、荆、豫、凉、益、幽、并、朔方、交趾13个刺史部，简称“十三州”。州刺史仅以“六条问事”，居无常治。征和四年(前89年)，又置司隶校尉部，专门监察京师百官和近畿7郡，不在13刺史部之内。王莽改制时，按经义更定州部，据《尚书·尧典》“肇十有二州”之言，改交趾为交州，雍州为凉州，取消司隶校尉、朔方两部，遂成12州。东汉恢复司隶校尉部，与12州合成13刺史部，刺史权力已较西汉时为大。并且各部都有了固定的治所：

司隶校尉部，治首都雒阳(今河南洛阳东)
豫州刺史部，治谯县(今安徽亳州市)
兖州刺史部，治昌邑县(今山东巨野县南)
冀州刺史部，治高邑县(今河北高邑县东南)
徐州刺史部，治郯县(今山东郯城县)
青州刺史部，治临淄县(今山东淄博市东北)
荆州刺史部，治汉寿县(今湖南常德市东北)
扬州刺史部，治历阳县(今安徽和县)
益州刺史部，治雒县(今四川广汉市北)
凉州刺史部，治陇县(今甘肃张家川回族自治县)
并州刺史部，治晋阳县(今山西太原市西南)
幽州刺史部，治蓟县(今北京市)
交州刺史部，治龙编县(今越南河内市)

东汉末年爆发了黄巾军起义，政府为加重地方官权力以镇压起义，将刺史改为州牧，由朝廷选派重臣出任，给以领兵治民的大权。这样的官制改革，西汉末年也曾发生过，但为时很短，也没有多大影响。东汉末年的州牧，统辖一州，俨然成了封疆大吏，而州的重要性也为以前所不及，州名的实质也由监察区名称正式演变为国家一级政区。政区制度从此迈进了州、郡、县时代。

三、州郡县时代

魏晋南北朝，从曹丕称帝起到隋文帝灭陈止，历时 370 年，大小政权共有 33 个，政治制度纷繁复杂。大体说来，这一时期的政区制度是州、郡、县三级制，并且经历了一个由简单到复杂的过程。

东汉末年的改刺史为州牧之举，提高了州的地位。州牧位居郡守之上，权利大大超过了汉武帝时的“六条问事”，俨然成了封疆大吏。并且有了固定治所，于是州由监察区变成了一级政区，郡则下降为二级政区，县降为三级政区。赤壁战后，奠定了三国鼎立的局面，魏、蜀、吴均实行以州辖郡、以郡统县的制度。曹魏据有司、豫、冀、兖、徐、青、雍、凉、并、幽、荆、扬 12 个州，共领 101 郡、731 县。东吴占有汉代扬、荆、交 3 州之地，后又析交州置广州，遂为 4 州，领 47 郡、337 县。蜀汉地盘最小，仅有原汉代益州一州，下领 22 郡、138 县，[①] 后来蒋琬置凉州，仅领武都、阴平 2 郡。三国政区以公元 262 年稳定时计，共有 16 州、145 郡、1144 县。

公元 280 年，“王濬楼船下益州，金陵王气黯然收”，西晋灭吴，中国历史上的大分裂时代出现了短暂的统一。太康二年(281 年)时西晋有 19 州：司、兖、豫、冀、幽、平、并、雍、凉、秦、梁、益、宁、青、徐、荆、扬、交、广，领 173 郡、1232 县。西晋后期，又析荆、扬置江州，分荆、广置湘州，州数增加到 21 个。

西晋末年，胡马南牧，大批中原人士南渡江、淮之间，或渡江而南。东晋王朝偏安江左，所统辖的仅有荆、扬、江、湘、梁、益、交、广诸

① [清]洪亮吉：《补三国疆域志》，无标准年代。

州和徐州大半，至于豫州则仅有谯城而已。东晋而后，历宋、齐、梁、陈四代，均仅有南方半壁江山，辖境越来越小，可政区却越置越多，为便于说明起见，列表如下：

表 5-2　六朝政区统计

项目 / 朝代	年　代	州　数	郡　数	县　数
吴	天纪四年(280 年)	4	47	340
东　晋	大兴二年(319 年)	11	96	
	咸和五年(330 年)	14	113 余	
	太元四年(379 年)	18	124 余	
	义熙十四年(418 年)	23	252	1236
宋	元嘉十七年(440 年)	20	233	
	大明八年(464 年)	21	251	1283
	大明八年至升明末(464—479 年)	22	278	1355
齐	建元元年(479 年)	22	250 余	
	建武元年(494 年)	24	365	1378
	建武四年(497 年)	22	373	1444
	齐朝末年(497 年)	24	385	1474
梁	天监元年(502 年)	23	326	1300
	天监十年(511 年)	23	350	1023
	天监十八年(519 年)	45	382	
	中大通五年(533 年)	86	492	
	大同中	107		
	中大同元年(546 年)	104	586	
	中大同元年(546 年)	109	405	
陈	太建五年(573 年)	80	240 余	
	太建十二年(580 年)	64	166	600 左右
	亡国前夕(589 年)	42	109	438

说　明：采自胡阿祥《六朝政区增置滥置述论》，载《中国历史地理论丛》1993 年第 3 辑，略有变动。

由表5-2可知，疆域范围大致相当的吴、陈两朝，三百多年间州增9.5倍，郡增1.3倍，县增0.3倍。南朝沈约说："地理参差，其详难举，实由名号骤易，境土屡分，或一郡一县，割成四五，四五之中，亟有离合，千回百改，巧历不算。"[①] 造成了普遍的"虚号相假"局面。

北方状况与此相似。十六国虽大多为少数民族建立的政权，但统治者汉化程度很高，所以也实行与中原相同的政区制度，其中以前秦（350—394年）政权疆域为最大，昙花一现式地统一过北方，盛时计有27州、180郡，数量均比曹魏多出一倍以上。

北魏于439年灭北凉，统一了黄河流域，北方历史进入北朝。北魏分裂为东、西两魏，后又分别为北齐、北周代替，北周于建德六年（577年）又灭了北齐，北周外戚杨坚于开皇元年（581年）篡位建立隋朝，并于开皇九年（589年）灭陈，统一了全国。北朝政区的变迁，也可以从表5-3说明情况。

由表5-3可知，地域范围大致相当的曹魏、北周两朝，三百多年间州增16.6倍，郡增4.6倍，县增0.6倍。可见北朝政区之滥有甚于南朝，故连北齐文宣帝高洋（550—559年在位）也说："百室之邑，便立州名；三户之民，空张郡目。"[②] 揭示了由于州牧、郡守、县令职位大量增加而不得不膨胀州、郡、县政区的反常现象。

针对这种混乱状态，南朝、北朝政府都曾采取措施，力图拨乱反正。南朝永初元年（420年）八月，宋武帝刘裕曾下过一道诏书："诸旧郡县以'北'为名者，悉除；寓位于南者，听以'南'为号。"[③]《周书》卷2《文帝纪下》载，西魏废帝三年（554年）时，曾大规模地改置政区，凡改州46、郡106、县230。北齐天保七年（556年），省并了三个州、153个县。[④] 但这些努力都无济于事，因为要改的不仅仅是减州并郡，或改州郡名称而已，而是整个政区体制。公元580年时，南、北朝合计有275州、674郡、1724县，平均每州辖2.5郡，每郡管2.6县，即平均每州领县也仅有5个而已，中间一级政区已属多余。这是就平

① 《宋书》卷35，《州郡志序》。
② 《北齐书》卷4，《文宣帝纪》。
③ 《宋书》卷3，《武帝纪下》。
④ 《通典》卷171，《州郡典序目上》。

表 5-3　北朝政区统计

朝代＼项目	年　代	州　数	郡　数	县　数	出　处
北魏	泰常二年(417 年)	36	208		徐　表
	太和三年(479 年)	38	160		徐　表
	太和十八年(494 年)	57	200		徐　表
	景明三年(502 年)	60	218		徐　表
	延昌年间(512—515 年)	46	262	959	延昌志
	熙平元年(516 年)	46	289		括地志
	永熙二年(533 年)	84	354		徐　表
西　魏	大统十二年(546 年)	57	183		徐　表
东　魏	武定四年(546 年)	59	230		徐　表
	武定年间(543—550 年)	111	519		括地志
	武定年间(543—550 年)	113	522	1466	魏　志
北　齐	天保末(约 557—559 年)	92	261	579	徐　表
	北齐末(约 576—577 年)	97	160	365	隋　志
北　周	北周初	128	286	492	徐　表
	宣政元年至大象元年(578—579 年)	215	552	1056	北周志
	大象二年(580 年)	211	505	1124	隋　志

说　明："徐表"指[清]徐文范《东晋南北朝舆地表》;"延昌志"指[清]张穆《魏延昌地形志目录》;"括地志"指《初学记》卷 8"州郡部"引唐魏王泰撰《括地志》;"魏志"指魏收《魏书·地形志》;"隋志"指《隋书·地理志》;"北周志"指王仲荦著《北周地理志》(中华书局 1980 年版)。

均情况而言,若从个案来看,曾出现过两州共管一郡、两郡合管一县的怪事,这种现象被称为双头州郡或双头郡县。隋开皇初,以釜底抽

薪之法废除全部郡级政区，实行州、县二级制，从而理顺了政区关系。

东晋、南北朝政区的最大特点是侨州郡县的设置。[①] 西晋八王之乱以后，中原战乱频繁，黄河流域世家大族为了逃避战争的灾难，纷纷以宗族为单位成千上万地流徙南方。东晋、南朝政府就按他们的原籍州、郡、县名称建立新的州、郡、县来管理他们。这种因甲地沦陷，从甲地流徙到乙地居住，并在乙地复置甲地的州、郡、县，就叫侨州、侨郡、侨县，简称侨州郡县。

东晋、南朝侨州郡县的分布格局是大分散、小集中、诸点成线、诸线成面，分布范围北及关中河淮，南尽江汉梁益。主要分布在长江两岸，尤以扬州、荆州地区为最多。晋陵郡境(今江苏常州一带)、京口(今江苏镇江)、襄阳(今属湖北)一带尤为密集。其他如建康(今江苏南京)、广陵(今江苏扬州)、寿春(今安徽寿县)、汉中(今属陕西)、成都 (今属四川)等亦是集中点。沿长江南北两岸、汴泗邗沟近旁、汉沔沿线、川陕通途上的侨州郡县，则呈线状分布。这种结局与当时的交通路线有关。当时南徙的侨民有 90 万人之众，北方平均每 8 个人中就有一人南徙。其中居于今江苏境内的侨民有 26 万人，而其中的 22 万人又集中在南徐州(侨治京口)。南徐州侨民占当地土著人户的一半，为诸侨州之冠。

侨州郡县开始是有民无土，与政区无关，侨民可以随时返回北方。东晋政府对侨民也给予“优复”(免除税、役)的待遇，称白籍。时间一长，这对政府财政收入不利，于是实行“土断法”。土断是对侨州郡县的整理，有割实(侨州郡县领实土)、省并、改属等形式。同时又将侨民编入当地郡县的户籍，称为黄籍，取消“优复”。这样，有的侨州所辖郡县就不免有原来的实土郡县，而实土州中也就有了侨郡和侨县。移民浪潮一次次扑向南方，南朝政府也一而再、再而三地实行“土断”。

与南方一样，十六国、北朝在北方也曾设置过侨州郡县，不过无论从规模、地域乃至作用来说，均比东晋南朝逊色。

公元 589 年隋平陈，全国统一，大规模的侨州郡县宣告结束。

---

① 侨州郡县部分的叙述，参考了胡阿祥《东晋南朝侨州郡县的设置及其地理分布》，载《历史地理》第 8、9 辑。

四、道路时代

唐宋时期的政区制度，总体而言是道、路制度。

(一) 隋唐时期

隋唐政区，前期是州、县二级制，后期是道、州、县三级制。虽隋大业及唐天宝、至德年间均尝改州为郡，但此时州、郡已名异而实同。[①]

隋朝的政区，经历了一番大起大落的整顿过程。当公元 581 年"隋国公"杨坚以皇太后生父的身份夺取北周政权时，隋朝继承了北周消灭北齐后拓展的北方疆域，当时设有 211 州、508 郡、1124 县，[②] 平均每州辖 2.4 郡，每郡辖 2.2 县，正是"民少官多，十羊九牧"；[③] 而且许多地名都是同名、重名的。仅据王仲荦《北周地理志》所载，当时燕州、恒州各有 5 个，复有北燕州、北恒州各 1 个；朔州有 4 个，复有两个北朔州；云州、蔚州、显州各有 3 个，复有 1 个北蔚州；荆、郑、合、青、安、潼、淮、巴、衡、绥、和等州各有两个；楚州之外复有东、西楚州，宁州之外还有南宁州、西宁州。这仅是州名的重复。郡名也非常混乱，仅新蔡郡就有 5 个，永安、高平、陈留、义阳等郡各有 4 个，齐安、平原、颍川、淮南、河南、汝阳、边城、南阳、城阳、弋阳等郡各有 3 个，魏兴、宋安、齐郡、梁安等 44 郡各有两个。这里尚不包括附上东、西、南、北加以区分的重复郡名。县名重复则更多，平昌、武阳、永安、安阳等县各有 4 个，永宁、太平、上蔡、武强等 12 县各有 3 个，两县重名则多如牛毛，不可胜记。以上总计 3 个重名以上的政区即有 120 多组，正如清儒阎若璩所说的那样："朔州陷后，寄治并州界，领大安、广宁、神武、太平四郡，皆在今寿阳县境，境东西距只一百三十里，南北百五十里，而所容若此，则后魏之侨置夸诞，亦可笑矣。"[④] 所以，杨坚刚一即位，杨尚希即上表云："当今郡县，倍多于古，或地无百里，数

---

① 《通典》卷 23"职官"："更相为名，其实一也。"
② 《隋书·地理志》。
③ 《隋书》卷 46，《杨尚希传》。
④ 《古文尚书疏证》卷 6 下，第 92 条。

县并置;或户不满千,二郡分领。具僚以众,资费日多,吏卒又倍,租调岁减,清干良才,百分无一,动须数万,如何可觅?所谓民少官多、十羊九牧,琴有更张之义,瑟无胶柱之理。今存要去闲,并小为大,国家则不亏粟帛,选举则易得贤才。"[①] 寥寥数语,切中时弊。另一大臣苏威也请废并。[②] 隋文帝杨坚采纳了他们的意见,遂于开皇三年十二月甲午(公元584年1月18日)[③] 下令废除天下之郡。当时一共废除了隋朝统辖地域之内的508个郡,同时废掉了北江、南鄂、会、洧、黎、睢、永等22州。开皇九年平陈,又废掉了原陈朝境内的109个郡。[④] 近人岑仲勉先生认为这些举措,"扫六百余年州、郡、县三级之制,以州治民,名则因循,事同郡守,无复两汉来刺举之任,是为郡县制一大变革"。[⑤]

平陈后,"寻以户口滋多,析置州县"。[⑥] 迨至开皇末年,隋在原北朝境内新置49州,在原陈朝境内新置16州,[⑦] 则当时全国已有296个州,与《隋书》卷75《刘炫传》所谓"今州三百"大体相符。可见此时的州数比南北朝任何时期要多,故清人王鸣盛说:"是于二百十一中又分析,为最繁矣。"[⑧]

继隋文帝而立的隋炀帝,虽系一介暴君,但在政区上却能大刀阔斧地进行改革。大业元年(605年)平林邑,置冲、农、荡3州;二年废天下119州;[⑨] 三年改州为郡;大业三年至八年间又因平吐谷浑等原因增置了13个郡。[⑩] 这样,到大业八年时全国有193个郡。[⑪] 当时

---

① 《隋书》卷46,《杨尚希传》。
② 《资治通鉴》卷175。
③ 据陈垣《二十史朔闰表》第80页,开皇三年十二月甲午当为公历次年1月18日。史念海《中国历史地理纲要》下册第80页、王育民《中国历史地理概论》下册第353页均作"开皇三年(公元583年)废郡",当修正。
④ 岭南某些郡是开皇十年以后废掉的,最迟的废于开皇十八年(齐熙郡)、十九年(宋寿郡),分别见《元和郡县志》卷37融州及卷38钦江县下。
⑤ 岑仲勉著:《隋书求是》,第54页,商务印书馆1958年版。
⑥ 《隋书·地理志》。
⑦ 《隋书求是》,第56—57页表丙及表丁。
⑧ 《十七史商榷》卷67,"隋州最繁"。
⑨ 《隋书》卷3《炀帝纪上》、《通鉴》卷180、《隋书求是》第57页表己。
⑩ 《隋书求是》第58—59页表庚。
⑪ 《中国历史地图集》第5册隋代图组。

有县1255个，平均每郡辖6.5县。大业二年废天下119州之举，岑仲勉称之“是为隋代之第二次变革矣”。[①]

经过隋开皇初废郡、大业二年并省诸州这么两次大的变革整顿，南北朝以来政区地名的混乱局面从此结束。

隋朝国祚短促，38年而亡。唐初各地义军风起云涌，李渊为了笼络人心，武德时期权置州、县又复加多。[②] 请看下表：

表5-4 大业、武德时期政区对照表

项目 / 地区	大业五年(609年)政区			武德八年(625年)政区		
	郡数	县数	平均每郡辖县	州数	县数	平均每州辖县
关内	15	105	7.00	40	137	3.73
河南	22	205	9.32	58	260	4.48
河东	15	93	6.20	31	123	4.00
河北	19	164	8.63	38	192	5.05
陇右	11	50	4.54	20	57	2.85
淮南	11	69	6.27	22	61	2.77
江南	31	128	4.13	61	214	3.51
山南	25	174	6.96	52	186	3.58
剑南	16	111	6.94	30	138	4.60
岭南	19	146	7.69	61	260	4.26
总计	184	1245	6.77	413	1628	3.94

资料来源：杨守敬《隋书地理志考证》、李吉甫《元和郡县志》、两《唐书·地理志》。

说　明：(1) 姑以贞观十道地域范围作统计。(2) 大业五年政区未含河源4郡、伊吾郡和辽西郡，武德八年政区不含陇右伊、西、庭3州。

由上表可知，武德八年政区分别比大业五年多出229个州和383

① 《隋书求是》，第55页。

② 例如《元和郡县志》卷7宋州谷熟县：“隋末丧乱，县人刘继叔戮力固守，免于陷贼。武德二年置南谷州，以继叔为刺史。”类似事例尚多，恕不一一列举。

个县。对此，司马光在《资治通鉴》卷192总结说："唐兴，相师来归，上皇为之割置州县以宠禄之，由是州县之数，倍于开皇、大业之间。"而且，武德时期重复地名也多，曾同时存在过49组同名州，其中有4个义州，3个云、文、平、龙、智、南平、永、简州。两州同名则有40组，县名重名的更多，如杭、邓、衡、隰4州均有新城县，泉、衡、通3州均有新宁县，德、慈、崖3州皆有平昌县等等。即使武德六年明令重名地名前加"南"字，[①] 武德八年时仍有两个南平州、两个南晋州、两个南石州和两个西会州。政区地名如此混乱，革故鼎新势所必然。结果，贞观初年天下政局稳定下来以后，唐太宗悉令省并。如下表所示：

表5-5　贞观州县废置表

项目 地区	贞观元年情况				贞观年间总情况			
	废　州	废　县	置　州	置　县	废　州	废　县	置　州	置　县
关内道	5	7	0	0	35	46	11	5
河南道	17	48	0	0	26	53	1	1
河东道	7	12	0	0	14	17	0	3
河北道	13	19	0	0	17	27	6	4
淮南道	5	1	0	0	5	1	0	1
山南道	7	13	0	0	15	29	3	0
江南道	5	10	0	0	8	23	12	23
陇右道	0	5	1	2	2	10	26	73
剑南道	0	1	0	4	1	6	6	31
岭南道	14	21	0	1	34	62	10	34
总　计	73	137	1	7	157	274	75	175

贞观时期的省并州县，贯穿了整个贞观时代。其中贞观元年废州73、废县137，贞观十七年废州13。贞观年间(627—649年)共废157州、274县，平均每年废州6.8个，废县11.9个。从某种意义上来

① 《旧唐书·地理志》"安南都护府"条下。

说，贞观年间政区的整顿及其成就，也是“贞观之治”的重要组成部分。

贞观年间在省并州县的同时，另外又新置了75个州、175个县。因此到贞观十四年平高昌时，全国有360个州、1557个县。这就是《括地志序略》所载《贞观十三年大簿》的数字。这样，平均每州辖县已达4.32个，比武德八年时有所提高，可见贞观年间的省并措施是符合政区精简规律的。到了开元二十九年（741年），平均每州辖县提高到4.8个，[1] 这既说明省并措施仍在继续，同时又说明省并措施并不彻底，因为这个数字离大业五年平均每郡辖6.77县仍有很大差距。顺便指出，1986年全国县级政区（2201个）也是统县政区（地市级325个）的6.77倍。[2] 贞观以后，州、县又陆续增置，真、昇、信、昌、宪、临、武、宿、孟等州都是后来新置的，致使省并州县的不彻底性得到加剧。这恐怕也是日后产生更高一级政区——“道”的原因之一。

“道”的产生，可追溯到唐太宗即位之初。贞观元年（627年），依山川形便（自然地理形势）将全国分为关内、河南、河北、河东、陇右、淮南、江南、剑南、山南、岭南十道。这纯粹是一种自然地理区划。神龙二年（706年）开始曾设过“十道巡察使”、“十道存抚使”、“十道按察使”，皆由中央临时派遣，不常置，可能是一种临时性的监察制度。开元二十一年（733）分为15道，即将关内道分出首都长安附近地区为京畿道，河南道分出陪都洛阳附近地区为都畿道，又分山南道为东、西两道，江南道一分为三（江南东道、江南西道、黔中道）。每道置采访处置使，有固定治所，专门检察非法，如汉刺史之职，就成了15个大监察区：京畿道（治京师长安城内）、都畿道（治陪都洛阳城内）、关内道（治长安城内）、河南道（治汴州，今河南开封市）、河东道（治蒲州，今山西永济县蒲州镇）、河北道（治魏州，今河北大名东北）、陇右道（治鄯州，今青海乐都）、山南东道（治襄州，今湖北襄樊市）、山南西道（治梁州，今陕西汉中市）、剑南道（治益州，今四川成都市）、淮南道

---

① 《中国历史地图集》唐时期图组，共画出开元二十九年328府州、1573县。平均每州辖4.8县。

② 《1987年中华人民共和国行政区划图册》。

(治扬州,今江苏扬州市)、江南东道(治苏州,今江苏苏州市)、江南西道(治洪州,今江西南昌市)、黔中道(治黔州,今重庆彭水苗族土家族自治县)、岭南道(治广州,今广州市)。安史之乱后,采访使的监察权为节度使所兼,独立的监察区就不存在了。

中唐以后,又出现了节度使辖区。唐初沿袭北朝以来的制度,在军事要地设置总管,旋改称都督,管辖几个州的军事。永徽以后为加强防务,给边境诸州的都督带使持节("节"是权力的凭证),以增加其权力,称为节度使。景云二年(711年),正式任命凉州都督贺拔延嗣为河西节度使,为节度使之始。后来发展为开元时的沿边八节度使,天宝时有沿边九节度使(即范阳、平卢、朔方、河东、河西、陇右、剑南、安西、北庭)及一经略使(岭南)。开元时节度使权渐重,除军事外兼支度、营田、采访处置等使,已兼及民政、财政和监察。至天宝年间,节度使几乎囊括了边州所有军、政、财、监大权,最终造成了尾大不掉之势,爆发了安史之乱。至德以后内地也遍设节度使,大者领州十余,小者也有三四,各为一道,也称一镇。节度使的职权也愈来愈大,俨然成为一方大员,位尊权重。节度使兼辖区内所驻地的本州刺史,该州称都府,他州称支郡。其辖区称镇、方镇、节镇、藩镇或道,比较不重要的地区则置观察使或防御使、经略使统辖一道,与节度使名异实同。名为道而非仅监察区域,名为镇而非仅军政区域,实际上已成为统辖数州的高层政区,于是形成了道(镇)、州(府)、县三级地方行政区划。唐朝后期全国有四五十个方镇(道),除首都京兆府和附近几个州和陪都河南府外,其余府州均属方镇。五代十国就是藩镇割据的延续。

(二)辽宋夏金时期

辽代沿袭唐制,将全国分为五道。每道有一政治中心,称府,建有京号,并以京号为道名,合称五京道。上京道辖西拉木伦河流域为中心的契丹本土,治上京临潢府(今内蒙古巴林右旗东南波罗城)。中京道辖奚族本土,约今内蒙古老哈河上游和英金河、锡伯河流域及辽宁的大小凌河流域和河北省长城以外的滦河流域,治中京大定府(今内蒙古宁城西大明城)。东京道辖原东丹国地,约今辽河、嫩江以

东及外兴安岭以南地区，治东京辽阳府（今辽宁辽阳市）。南京道和西京道大致即五代后唐割让给契丹的燕云十六州之地。南京道辖今海河、大清河以北，内长城以南的今北京市、天津市、河北省地，治南京析津府（今北京市西南）。西京道辖今山西省北部和内蒙古东南部之地，治西京大同府（今山西大同市）。当然，辽朝还有其自身特点的头下军州、四时捺钵、边防城等政区制度。

宋代的政区制度为路、府、军、监制。北宋初年，沿袭唐朝习惯，将全国分为河南、关西、河北、河东、淮南、江南东、江南西、陇右、山南东、山南西、剑南东、剑南西、岭南十三道。这是《太平寰宇记》所述地域的范围。

鉴于唐末藩镇割据的教训，宋初赵匡胤"杯酒释兵权"，对节度使实行"收其支郡、夺其兵权、制其钱谷"的政策，节度使失去权力后变为一个虚衔，不理州事，因而367个州府直属中央。统治者又以诸道的名称、辖区为基础将全国划分为若干个称为"路"的区域，各路置转运司（漕司）、提点刑狱司（宪司）、安抚司（帅司），此外又有提举常平、茶马等司，以分割各路的财政、司法、军事等权力，总称监司。这些监司的行政管辖地域都称为"路"。但各监司"路"的范围不尽一致，例如从转运司看来为一路的，在提点刑狱司也许是两路，而在安抚司却可以是四路，即使当两司的"路"的行政范围一致时，两司的治所有时也不在同一地方。这种监司分路不相一致的复式路制，是宋代行政制度的特点之一。[①]

北宋分路以转运使司为主，初置时分合无定，至道三年（997年）始定为15路，即京东、京西、河北、河东、陕西、淮南、江南、荆湖南、荆湖北、两浙、福建、西川、峡路、广南东路、广南西路。其后，屡经置、废、分、析，江南、淮南、河北、京东四路各析为东、西两路，京西路分为京西南、京西北两路，陕西路分为永兴军、秦凤两路，西川、峡路两路析为益州（后改成都府）、利州、梓州、夔州四路。至元丰八年（1085年）始定为23路：

京西南路：治襄阳府（今湖北襄樊）

① 见周振鹤：《体国经野之道》，第42页，香港中华书局1990年版。

京西北路：治河南府(今河南洛阳)
京东东路：治青州(今山东青州)
京东西路：治兖州(今山东兖州)
河北东路：治大名府(今河北大名县东)
河北西路：治真定府(今河北正定)
永兴军路：治京兆府(今陕西西安)
秦凤路：治凤翔府(今陕西凤翔)
河东路：治太原府(今山西太原)
淮南东路：治扬州(今江苏扬州)
淮南西路：治寿州(今安徽凤台)
两浙路：治杭州(今浙江杭州)
江南东路：治江宁府(今江苏南京)
江南西路：治洪州(今江西南昌)
荆湖北路：治江陵府(今湖北荆州)
荆湖南路：治潭州(今湖南长沙)
成都府路：治成都府(今四川成都)
梓州路：治梓州(今四川三台)
利州路：治兴元府(今陕西汉中)
夔州路：治夔州(今重庆奉节)
广南东路：治广州(今广东广州)
广南西路：治桂州(今广西桂林)
福建路：治福州(今福建福州)

徽宗崇宁四年(1105年)，将首都开封一府置为京畿路(治今河南开封市)。徽宗宣和四年(1122年)，又因打算收复燕云十六州而预置了燕山府路和云中府路，此时距北宋之亡只有五年了。

南宋据有东南半壁江山，北以淮河、大散关一线与金为界，原京畿、河北东、河北西、河东、京东东、京东西、京西北、永兴军、秦凤9路的全部或大部沦入金朝版图，京西南、淮南东两路辖区则已较北宋时大为缩小，只有淮南西、江南东、江南西、福建、荆湖北、荆湖南、广南东、广南西、成都府、夔州、梓州11路基本上仍旧不变，而利州路因增

加了原秦凤路的部分地区而有所扩大，并且数度分为利州东、利州西两路。两浙路则被析为两浙东、两浙西两路。梓州路后改名为潼川府路。与北宋不同的是，南宋因军事防御的需要，分路以安抚使路为主。这样，南宋版图之内有以下17路：

两浙西路：治临安府（今浙江杭州）
两浙东路：治绍兴府（今浙江绍兴）
江南东路：治建康府（今江苏南京）
江南西路：治隆兴府（今江西南昌）
淮南东路：治扬州（今江苏扬州）
淮南西路：治庐州（今安徽合肥）
京西南路：治襄阳府（今湖北襄樊）
荆湖北路：治江陵府（今湖北荆州）
荆湖南路：治潭州（今湖南长沙）
成都府路：治成都府（今四川成都）
潼川府路：治泸州（今四川泸州）
利州东路：治兴元府（今陕西汉中）
利州西路：治沔州（今陕西略阳）
夔州路：治夔州（今重庆奉节）
广南东路：治广州（今广东广州）
广南西路：治静江府（今广西桂林）
福建路：治福州（今福建福州）

作为内地统县政区的府制，肇始于唐。唐玄宗开元元年（713年），升首都雍州为京兆府、东都洛州为河南府。以后陆续升皇帝曾驻跸过的州或形势重要的州为府，先后建有太原府（732年）、凤翔府（757年）、成都府（757年）、河中府（760年）、江陵府（760年）、兴元府（784年）、兴德府（897年）、兴唐府（904年），共有10府。渤海国效仿唐制，设有五京15府，即上京龙泉府、中京显德府、东京龙原府、西京鸭渌府、南京南海府，以及扶余、鄚颉、铁利、率宾等15府。五代十国时期，各国首都和陪都均升为府。五代梁定都汴州，升为开封府，改原京兆府为大安府。后唐定都洛阳，原河南府、太原府仍旧，升魏州

为兴唐府、镇州为真定府。后晋定都汴州，仍为开封府，并改邺都为广晋府。后汉如后晋制，惟改广晋府为大名府。后周仍后汉之旧。南方九国，吴定都江都府（今江苏扬州），吴越定都西府杭州，南唐定都江宁府，闽定都长乐府（今福建福州），前后蜀定都成都府，楚定都长沙府，南平定都江陵府，南汉定都兴王府（今广州）。北方的北汉定都太原府。

宋代"州郡之名，莫重于府"，[①] 升州为府的情况就更多了。据统计，北宋、南宋各升 26 州为府，总计两宋升置 52 府。[②] 其升州为府的原因，除真定、河间、潼川 3 府以地望重要，临安、安福、翔龙 3 府因立为行都，绍兴府因高宗所曾临幸，庆源府以字同国姓（原为赵州）之外，其余 40 多府皆以皇帝诞生、潜邸或太子封藩之故。例如北宋徽宗，曾领彰信、昭德、镇宁、平江、镇江等军节度使，封遂宁郡王，进封端王。故崇宁三年（1104 年）升彰信军所在的曹州为兴仁府，同年升昭德军所在的潞州为隆德府，崇宁五年（1106 年）升镇宁军所在的澶州为开德府，政和三年（1113 年）升平江军所在的苏州为平江府，同年升镇江军所在的润州为镇江府，政和五年（1115 年）又升郡名"遂宁"之遂州为遂宁府，政和八年（1118 年）升端州为兴庆府。可见，因徽宗一人而升置了 7 个府。又如南宋孝宗，生于秀州，初封建国公，后进封普安郡王，再进封建王，尝领镇南、常德、宁国等军节度使，故绍兴三十二年（1162 年）即升建州为建宁府，隆兴元年（1163 年）升镇南军所在的洪州为隆兴府，乾道元年（1165 年）升常德军所在的鼎州为常德府，乾道二年（1166 年）升宁国军所在的宣州为宁国府，绍熙二年（1191 年）升郡名"普安"之剑州为隆庆府，庆元元年（1195 年）升秀州为嘉兴府，则因孝宗一人而升置了 6 个府。

北宋的府有京、次之分。京府为首都或陪都所在之地。宋初仅有两京府，即东京开封府、西京河南府，后建应天府为南京、大名府为北京，遂有"四京府"之制。建炎以后，四京沦陷，而临安府只称行在

---

① ［南宋］洪迈著：《容斋四笔》卷 12"州升府而不为镇"条。

② 聂崇岐：《宋代府州军监之分析》，载《宋史丛考》，第 70—126 页，中华书局 1979 年版。

所，故南宋无一京府。次府地位，大约与上州相当，这与唐五代府的地位有着根本的区别。所以，北宋两浙路虽有平江府、镇江府，路治仍在杭州；梓州路虽有遂宁府，而路治仍在梓州；南宋荆湖南路虽有常德府、宝庆府，但路治仍在潭州；福建路虽有建宁府，路治仍在福州；广南东路虽有肇庆府、德庆府、英德府，而路治仍设在广州。

军，在唐时属军事系统，只管军队，多设在边区，将领称"使"。五代时，"军"不仅管兵马，也辖土地、民政，于是到了宋代"军"就演变成为地方行政单位，统辖县、城、镇、堡、寨。宋代的军，不仅设在边区，也设在内地的交通要道上。例如在今武汉市汉阳置有汉阳军、今河南滑县一带置有安利军、今江苏江阴置有江阴军、今安徽广德置有广德军、今四川广安市置有广安军，等等。小的军仅有一县之地，由知县兼军使，如河东路的火山军、淮南西路的无为军等。大的军辖有数县，军使由京官带原衔担任，如江南西路南康军下辖星子、都昌、建昌3个县，福建路邵武军下辖邵武、光泽、归化、建宁4个县。终宋一代，建置了86个"军"。

监，是由国家经营的矿冶、铸钱、牧马、制盐等的专业管理机构，对国家财政收入关系很大，地方官无法兼管，故划出一定区域由"监"管辖。如荆湖南路的桂阳监系银冶，下辖平阳、蓝山两县。又如成都府路的陵井临(后改名仙井监)系盐场，下辖仁寿、井研两县。"监"从而也跻身于地方政区之列。

军、监有领县与不领县两种。领县的军、监与府州同级，不领县的军、监与县同级。

综上所述，北宋末年有38府、243州、52军、4监、1200余县。南宋中期有府州军监190个、县703个。宋代三级地方政区的统属关系如下所示：

```
      ┌─府──县、军、监
道────┼─州──县、军、监
      └─军、监──县
```

在此期间，东北的渤海国，地方行政区划基本上仿照唐制，"置五京、十五府、六十二州"。西南的南诏国，地方行政区划分为"十赕、六节度、二都督"，大理国前期仍沿此制，后期则分为"十五个政区"。西

北的西夏王朝，地方行政区划杂糅了唐、宋制度，分为州、县二级。据《宋史·夏国传》记载，西夏后期有“二十二州”。然据章巽先生考证，西夏有名称可考的“州有三十六”个。①

金代杂糅辽、宋制度，前后有 17 路、20 路、19 路之分。每路置一都总管府，掌一路军事兼民政。金灭辽后，沿袭了辽代五京之制，以其发祥地为上京会宁府（治今黑龙江省阿城市南白城子）。侵宋占有秦岭、淮北地后，1153 年迁都燕京析津府，改为中都大兴府（治今北京西南），改辽中京大定府为北京大定府，以宋故都为南京开封府，东京辽阳府、西京大同府沿辽之旧。此一都五京各领一路。同时，改北京路（辽上京道）为临潢府路，分东京路为咸平路。河北东、西路因宋旧，并分其南部为大名府路，分宋河东路为南北二路，山东东、山东西路因宋京东、西路之旧，分宋陕西的秦凤、永兴军两路为京兆府及凤翔、鄜延、庆原、临洮 5 路。至大定（1161—1189）中为以上的 20 路。泰和五年（1205）并临潢府路入北京路，即为《金史·地理志》19 路之制。另外还有转运使司，掌一路财赋；提刑使司（后改为按察使司），掌一路司法；统军司，掌一路兵马。此三者与都总管府分路不同。如凤翔、庆原、临洮三总管府路，合为陕西西河转运使司一路；京兆府、鄜延两总管府路，合为陕西东河转运使司一路。故总管府为 19 路时，转运使司为 13，提刑使司为 8，统军司为 3，此与宋制相仿。东北外兴安岭以南的黑龙江流域设有曷懒路、婆速府路、蒲与路、速频路、胡里改路等，为地方基层行政单位，不领府州县，只辖猛安、谋克，不在 20 路、19 路之内。金代 20 路分“一都五京府与十四总管府”，下辖府、州、军（后尽升为州）。中都与上、东、南、西、北五京置留守兼摄府尹、总管，诸总管府则由府尹兼总管，各治本路。其余为散府，各置府尹，所辖仅本府，隶于路。州分节度、防御、刺史三级，分上、中、下三等，共三级九等。县置令，按户口多少，分赤、京、剧（次赤）、次剧、上、中、下七等。据《金史·地理志》载，金代后期有京府州 179、县 683。《金史·兵志》载，大定末年有猛安 202、谋克 1878。当然。金代末年还实行过行省制度，详下。

---

① 章巽：《夏国诸州考》，载《章巽文集》，第 258—271 页，海洋出版社 1986 年版。

五、行省时代

(一)元　　代

行省制度起源于魏晋以来的行台,原为中央机关(台、省)的派出机构。隋唐时期,因军事征伐的需要而临时设置过行台尚书省,事毕即撤销。金初曾于汴京置行尚书省,治河南地,后罢。金末,外有蒙、夏、南宋的军事进攻,内有农民起义,于是派京官到地方上行使尚书省权力,设有大名、陕西、河北、河东、益都、辽东等行省。蒙古占据金地后,也仿效金代实行行省制度,如置燕京行省、山东西路行省等。金代称行尚书省,元世祖时将尚书省并入中书省,故称行中书省。元代行省起初也是临时性措施,后因军事征伐时间很长(从伐金到灭宋共70年),渐成定制,其职能也由只管军事而变为兼管民政。元初行省的设置和辖区很不稳定,到元世祖至元末年及元成宗大德年间才开始稳定下来。全国除吐蕃地区直属于中央宣政院外,分为11大政区:

中书省:即作为中央机构中书省的直辖地区,又称都省、腹里,治大都路(今北京市),统辖大都等29路8州,相当于今京、津两市,晋、冀、鲁3省全部,豫省北部及内蒙古部分地区。

辽阳行省:治辽阳路(今辽宁辽阳市),统辖辽阳等7路1府,相当于今黑、吉、辽三省全部和乌苏里江以东、黑龙江以北的俄罗斯远东地区。

岭北行省:治和宁路(今蒙古国哈尔和林),仅辖和宁一路,相当于今中国内蒙古北部、新疆北部、蒙古国全部及俄罗斯的西伯利亚地区,北至北海(今北冰洋)。

河南江北行省:治汴梁路(今河南开封市),统辖汴梁等12路7府1州,相当于今豫、鄂、皖、苏4省大部分地区。

陕西行省:治奉元路(今陕西西安市),统辖奉元等4路5府27州,相当于今陕西全省及甘、宁、内蒙古各一小部分地区。

四川行省:治成都路(今四川成都市),统辖成都等9路3府,相当于今邛崃山以东的四川大部、重庆直辖市全部及湘、鄂两省的西部一角。

甘肃行省:治甘州路(今甘肃张掖市),统辖甘州等7路2州,相当于今甘肃河西走廊、宁夏平原及内蒙古阿拉善高原地区。

云南行省:治中庆路(今云南昆明市),统辖中庆等37路2府,相当于今滇省全部,川、黔两省西部及缅甸、泰国北部部分地区。

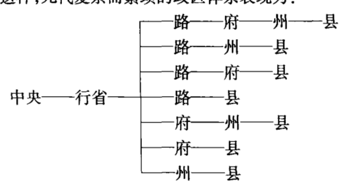
江浙行省:治杭州路(今浙江杭州市),统辖杭州等30路1府2州,相当于今浙、闽、台3省与上海市及苏、皖两省的长江以南地区。

江西行省:治龙兴路(今江西南昌市),统辖龙兴等18路9州,相当于今赣、粤两省大部。

湖广行省:治武昌路(今湖北武汉市武昌),统辖武昌等30路3府15安抚司3军13州,相当于今湘、桂、琼3省全部与黔省大部及鄂省南部地区。

另外,元朝于高丽国置征东行省,行省长官由高丽国王兼任,性质与内地行省不同。

元代行政区划有两个基本特点,[①] 一是层级多,最复杂地区的层级可达五级之多,如中书省——上都路——顺宁府——保安州——永兴县;二是层级之间存在着复式的统辖关系,如元代府既可与路并级,也可以从属于路,路、府既可直辖县,又可通过属州再辖县。这样,元代复杂而繁琐的政区体系表现为:



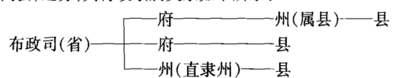
从实际情况看,行省——府——县、行省——路——县、行省——州——县这样的三级制占主导地位,五级齐全的只有上述一个特例,四级制、二级制也不常见。总计元代政区稳定时期,各行省之下置有185路、33府、359州、4军、1127县。

① 见周振鹤:《中国历代行政区划的变迁》,第55页,商务印书馆1998年版。

(二) 明　　代

明朝初年,因袭元制,在中央设中书省,由丞相总理六部事务;在地方设行中书省,统辖地方军政事务。但这套政治体制不利于加强中央集权,故不久即行改革。洪武九年(1376年),将行中书省改置为承宣布政使司(简称布政司),五年后又罢中书省、废丞相,六部尚书直接对皇帝负责。原中书省辖区直接隶属于六部,称为直隶。从此,中央机关不再使用"省"这一名称。"行省"被改置后,因辖区未变,习惯上仍称"省"。

洪武初年,以首都应天府(今南京市)为中心的相当于今江苏、安徽、上海两省一市的区域为直隶。永乐时迁都北京顺天府(今北京市),即以相当于今京、津两市及河北省大部分地区为直隶,原直隶改称南直隶(也称南京)。洪武初有直隶一、布政司十二(山东、山西、北平、河南、陕西、四川、江西、浙江、福建、湖广、广东、广西)。洪武十五年(1382年)增置云南布政司。永乐五年(1407年)增置交趾布政司,十一年(1413年)又增置贵州布政司,十九年(1421年)罢北平布政司另建北直隶。宣德二年(1427年)罢交趾布政司。此后终明一代,两京(或称两直隶)十三布政司成为常制,合称十五省。省以下行政单位有府、州、县三种,州有直属于省的直隶州(视同府)和属于府的属州(视同县)之分,其行政隶属关系如下所示:



据《明史·地理志》统计,万历中后期全国有159府、20直隶州、235属州、1169县,共计1583个政区地名,具体情况参见表5-6。

(三) 清　　代

明初原实行一省布(指主管行政的布政司)、都(指主管军事的都指挥司)、按(指主管监察与司法的提刑按察司)三司分权制,避免了权力过于集中。但随着明代中期以后内忧外患的接踵而至,三权分立的局面难以应变,于是自宣德以后陆续采取了派部(六部)、院(都

表 5-6　明朝万历年间的政区

布政司＼项目	治所	统辖地域(今地)	所辖政区数目				
			府	直隶州	属州	县	总计
北直隶	顺天府(今北京市)	京、津、冀两市一省	8	2	17	116	143
南直隶	应天府(今南京市)	苏、皖、沪两省一市	14	4	17	97	132
山东	济南府(今济南市)	鲁、辽两省	6	0	15	89	110
山西	太原府(今太原市)	晋省全部及内蒙古南部	5	3	16	79	103
河南	开封府(今开封市)	河南全省	8	1	11	96	116
陕西	西安府(今西安市)	陕、甘两省全部及宁夏大部	8	0	21	95	124
四川	成都府(今成都市)	四川全省、重庆全市及贵州北部	13	6	15	111	145
江西	南昌府(今南昌市)	江西全省	13	0	1	77	91
湖广	武昌府(今武汉市)	鄂、湘两省	15	2	17	108	142
浙江	杭州府(今杭州市)	浙江全省	11	0	1	75	87
福建	福州府(今福州市)	福建全省	8	1	2	51	62
广东	广州府(今广州市)	粤、琼两省	10	1	7	75	93

（续　表）

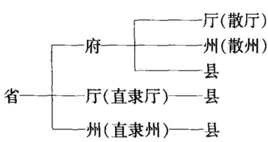
布政司＼项目	治　所	统辖地域（今地）	所辖政区数目				
			府	直隶州	属　州	县	总　计
广　西	桂林府（今桂林市）	广西大部	11	0	48	50	109
云　南	云南府（今昆明市）	云南大部	19	0	40	30	89
贵　州	贵阳府（今贵阳市）	贵州大部	10	0	9	14	33
总　计			159	20	237	1163	1579

资料来源：《明史·地理志》。

* 此表总计有159府、20直隶州、237属州、1163县，与《明史·地理志》总序所云140府、193州、1138县之数略有出入。

察院）大臣巡抚地方的措施，正统以后遂为常制。景泰年间又增设了宣大、两广总督，成化十年（1474年）以后逐步确立了总督节制巡抚的体制。不过，明代总督、巡抚始终是中央派出的钦差大臣，督、抚辖区也多与省域不合。入清以后，总督、巡抚正式成为地方官，经调整后的督、抚辖区与省的范围统一起来。顺治十八年（1661年）灭南明后确立了一省一督制，十五省共设十五总督，康熙时裁并为九总督，又析江南（原明朝南直隶）为江苏、安徽两省，析湖广为湖南、湖北两省，从陕西析出甘肃省，至乾隆二十五年（1760年）后，长期固定为直隶、两江、陕甘、四川、闽浙、湖广、两广、云贵八总督和江苏、安徽、山东、山西、河南、陕西、福建、浙江、江西、湖北、湖南、广东、广西、云南、贵州十五巡抚，其中直隶、四川、甘肃3个省只有总督而无巡抚，山东、山西、河南3个省只有巡抚而无总督。此为有清一代常制。上述十五巡抚所在的15省加上有督而无抚的3省，便是常说的"内地十八省"。

清代省以下的行政单位，与明代相比有两个显著的改变。一是改变明代不论直隶州、属州都领县状态，规定直属于省、领县的州称直隶州，不领县、属府的称散州。二是增设"厅"级政区，直属于省的称直隶厅，属于府的称散厅。由于直隶厅长官的地位高于知州，故清代省以下的政区习惯称为府、厅、州、县，其隶属关系如下：



乾隆四十八年(1783年),内地18个省拥有1700多个不同级别的政区,参见下表。

表5-7 清乾隆四十八年(1783年)的政区地名

项目 省名	省会	统辖地域(今地)	所辖政区数目						
			府	直隶州	散州	直隶厅	散厅	县	总计
直隶	保定府(今保定市)	京、津、冀两市一省	11	6	17	6	0	124	164
江苏	江宁府(今南京市)	苏省、沪市	8	3	3	1	0	62	77
安徽	安庆府(今安庆市)	今同	8	5	4	0	0	50	67
山西	太原府(今太原市)	晋省及内蒙古南部	9	10	6	6	0	87	118
山东	济南府(今济南市)	今同	10	2	9	0	0	96	117
河南	开封府(今开封市)	今同	9	4	6	0	0	98	117
陕西	西安府(今西安市)	今同	7	5	5	0	1	73	91
甘肃	兰州府(今兰州市)	今甘肃全省、宁夏全区及青海省东部	9	6	7	0	1	51	74
浙江	杭州府(今杭州市)	今同	11	0	1	0	0	76	88

(续 表)

省名＼项目	省会	统辖地域(今地)	所辖政区数目						
			府	直隶州	散州	直隶厅	散厅	县	总计
江 西	南昌府(今南昌市)	今 同	13	1	1	0	2	75	92
湖 北	武昌府(今武汉市)	今 同	10	0	8	0	0	60	78
湖 南	长沙府(今长沙市)	今 同	9	4	3	0	0	64	80
四 川	成都府(今成都市)	川省、渝市	11	9	11	6	3	111	151
福 建	福州府(今福州市)	闽、台二省	10	2	0	0	0	62	74
广 东	广州府(今广州市)	粤、琼二省	10	3	7	0	0	80	100
广 西	桂林府(今桂林市)	今略同	11	1	16	0	0	48	76
云 南	云南府(今昆明市)	今略同	14	4	27	3	0	39	87
贵 州	贵阳府(今贵阳市)	今 同	13	0	14	0	0	34	61
总 计			183	65	145	22	7	1290	1712

资料来源：乾隆四十九年修成、和珅等奉敕撰《钦定大清一统志》(影印《四库全书》本)。

说　　明：表中不含盛京统部所辖奉天、锦州两府及其下属的四散州、八县。

从乾隆四十八年(1783年)到嘉庆二十五年(1820年),政区地名变化不大,安徽、山东、甘肃、江西、福建5省的府、厅、州、县毫无变动,其他省区也仅略有变化。这期间,府、厅、州、县数目增加了43个,仅占嘉庆二十五年全部政区地名数(1773个)的2.4%,其中:

(1) 府级政区减少了1个(嘉庆三年平越府降为直隶州,七年达

州直隶州升为绥定府，十七年南雄府降为直隶州）；

（2）直隶厅增加了8个（分别是浙江的玉环直隶厅、四川的太平直隶厅、广东的连山与佛冈2个直隶厅、云南的腾冲直隶厅和贵州的松桃、普安、仁怀3个直隶厅）；

（3）直隶州增加了2个（乾隆五十六年荆门州由散州升为直隶州，嘉庆三年新增平越直隶州、十七年又新增南雄直隶州，但达州直隶州于嘉庆七年改置为府）；

（4）散厅增加了19个（陕西5个，广西、湖南各4个，四川、山西各2个，江苏、河南各1个）；

（5）散州增加了2个（直隶新置三散州，然湖北荆门州已由散州升为直隶州）；

（6）县增加了13个（仅直隶一省增置了16县，四川增置2县，贵州增置1县；同时广东废2县，四川、贵州各废1县，而河南、广东又各有1县改为厅）。[①]

所以，嘉庆二十五年时，全国有18省、182府、30直隶厅、67直隶州、26散厅、147散州、1303县，总计有1773个政区。

清朝中期以后，政区变化多了起来，而以清末的变化最大，仅省一级的政区就增加了5个。光绪十年（1884年），新疆建省，由原先的1府1直隶州5县发展为6府、两直隶州、8直隶厅、1散州、1散厅、21县。光绪十一年（1885年），台湾建省，由原先的1府4县发展为3府、1直隶州、3散厅、11县。光绪三十三年（1907年），奉天、吉林、黑龙江建省，合称“东北三省”，奉天省由原来盛京统部的两府、4散州、8县发展为8府、5直隶厅、6散州、3散厅、33县，吉林省由原先的5个副都统辖区发展为11府、5直隶厅、1直隶州、18县，黑龙江省也由原先的5个副都统总管辖区发展为7府、6直隶厅、1直隶州、7县。仅此新建5省，便净增31府、24直隶厅、4直隶州、7散厅、3散州、73县。其他省的政区也有一些变动。故而到了光绪末年、宣统年间即20世纪之初，比之于嘉庆十五年，府净增36个、直隶厅净增40个、直隶州净增10个、散厅净增46个、散州则净减20个、县净增

---

① 以上政区沿革均据《嘉庆重修一统志》。

50个。[1] 其中府、县的净增主要是新建5省内府、县增置的结果，直隶厅、直隶州净增的一半原因也是新建5省直隶厅、直隶州的增置。这样，到了20世纪初，全国便有23省、218府、70直隶厅、77直隶州、72散厅、127散州、1353县，总计有1940个政区单位。

以上所述仅为置省、府、厅、州、县的政区，尚未包括蒙古的盟、旗和西藏的宗、豁。如果连这些都算在内，则清末全国的县级及其以上政区单位业已超过两千之数。

六、民国时期的行政区划

中华民国分为北洋政府和国民政府两个时期，这两个时期的地方行政区划差别很大。

（一）北洋政府时期

民国初年，高级政区因袭清末之制，设23省，改各省总督、巡抚为都督。当时除台湾省为日本占领外，实有22省，即：直隶、奉天、吉林、黑龙江、山东、河南、陕西、山西、江苏、浙江、安徽、江西、福建、湖北、湖南、广东、广西、云南、贵州、四川、甘肃、新疆。1913年1月，政府公布《划一现行各省地方行政官厅组织令》，废府州、存道县，实行省、道、县三级行政区划体制。

从1914年开始，进行了一系列行政区划的调整。该年4月，从四川析出川边特别区（治康定）；7月，清末拟设省的热河、察哈尔、绥远三地区，设置了相当于省级的热河特别行政区（治承德）、察哈尔特别行政区（借治万全）和绥远特别行政区（治归绥）。8月，阿尔泰办事大臣辖区改设为阿尔泰地方，直属中央（至1919年始改属新疆）。10月，顺天府改制，原辖区域设置京兆地方。1924年，苏联归还原沙俄所占中东铁路沿线地方行政区，即沿铁路两侧各15公里范围，设置“东省特别行政区”（相当于省级），主管机关驻哈尔滨。

民国初年，全国共有93道。1920年，黑龙江省增设绥兰道，新疆省

---

[1] 均据《清史稿·地理志》。

增设塔城道、焉耆道、和田道，四川省增设川边道，湖南省撤销武陵道。

当时县级政区更改幅度较大。从 1914 年开始，各省先后进行了裁府、州、厅而留县的工作。在留县、并县的过程中，更改了唐宋以来造成的重复县名 127 处，其中广东、云南各 13 处，江西、贵州各 10 处，四川、奉天各 9 处，直隶 8 处，山西、甘肃各 7 处，江苏、广西各 6 处，浙江、湖南、山东、陕西各 4 处，湖北 3 处，黑龙江、吉林、安徽、新疆各 2 处，福建、河南各 1 处，地域范围遍及了当时全国 23 个省中的 22 省（台湾省当时处于日本统治之下）。这是中国历史上更改重复地名规模最大的一次。①

这次改名的主要原则是："凡两县同名，存其先置，新名从同，仍还故称。"即保留设置较为久远、政区较为稳定的县名，而改掉重名的其他县名，收到了很好的社会效果。经过这次改名，一千年以来陆续积存的重复县名问题得到了根本性的清理。

截至 1926 年底，全国共有省级行政单位 33 个，其中包括 23 省（含日占台湾省）、5 特别行政区、4 地方、1 特别市，以下共有 98 道、1800 余县。

（二）南京政府时期

1927 年 4 月，国民党中央领导的"国民政府"在南京成立，并发表《建都南京宣言》。1928 年 6 月，国民党部队进驻北京，完全取代北洋军阀政府，南京政府宣布"统一告成"。从 1927 年至 1949 年新中国成立前夕，是为南京政府时期。其中的 1937 年 7 月至 1945 年 9 月，是八年抗战时期。1939 年南京政府迁往重庆市，并定为陪都。抗战胜利后，于 1946 年还都南京。

南京政府时期的地方省级行政区划，有几次较大的变动。

首先是城市型政区的大量设置。先是在 1926 年秋，国民政府在北伐中设置了汉口特别市。1927 年 6 月，设南京为特别市，1930 年 6 月起，改称南京院辖市。同年 8 月，设上海为特别市，1930 年 6 月，改

① 参见华林甫：《中国历代更改重复地名及其现实意义》，刊《历史研究》2000 年第 4 期。

称上海院辖市。1928年7月,设北平为特别市,同时撤销京兆地方。1930年12月,改称北平院辖市(1930年6—12月,一度降为河北省辖市)。1928年7月,设天津为特别市,1935年6月,改称天津院辖市(1930年12月以后,曾降为河北省辖市)。1929年4月,设武汉为特别市(6月更名汉口特别市,至1931年5月降为湖北省辖市)。1929年5月,以收回日本交还的胶澳商埠地界设青岛为特别市,1930年9月,改称青岛院辖市。1930年1月,曾设广州为特别市,同年8月降为广东省辖市。1932年1月,曾设长安为院辖市,但仅筹备未正式成立。1930年9月,收回了1898年被英国租借的威海卫地区,次月设置了直隶中央的"威海卫行政区",后改置为山东省威海卫省辖市。1947年6月,汉口、广州、西安、沈阳均改为院辖市。

其次是新置了一批省。1928年9月,撤销热河、察哈尔、绥远三个特别行政区,分别设置热河省(省会承德)、察哈尔省(省会万全)、绥远省(省会归绥)。同时撤销川边特别行政区,设置西康省,但当时暂未实行,至1935年设西康建省委员会于雅安。1928年11月,以原甘肃省宁夏道及归其节制的内蒙古西套二旗辖区设置宁夏省(省会宁夏);同时以原甘肃省西宁道及青海地方辖区设置青海省(省会西宁)。1945年,将伪满洲国所在的东北地区改置为辽宁、安东、辽北、吉林、松江、合江、黑龙江、嫩江、兴安九省和哈尔滨院辖市。撤销东省特别区。同年收复台湾省。1946外蒙古独立。同时,有些政区改了名,如1927年7月,直隶省更名河北省,同时北京更名北平。1929年2月,奉天省更名辽宁省。同年6月,武汉(含武汉三镇)特别市更名汉口特别市(不含武昌,汉阳亦于1930年划出)。同年9月,吉林省省会吉林更名永吉。与此相应的是,调整了一些省际辖区:1928年7月,原京兆地方所辖20县划归河北省。同年9月,原察哈尔特别行政区所辖兴和道划归绥远省,原直隶省辖口北道划归察哈尔省。1929年11月,绥远省所辖陶乐湖滩地区设置陶乐县后划归宁夏省。1933年4至5月,分别新设安徽省立煌县、湖北省礼山县和河南省经扶县,相应调整了三省相交处的省界。1934年6至7月,福建省光泽县和安徽省婺源县划归江西省。1935年3月,南京院辖市扩大市郊区;同年5月,青岛院辖市扩大市郊区。1936年2月,安徽省所辖英

山县划归湖北省。

再次，按《建国大纲》的规定，1928 年春宣布废除了“道”的建置，于 1929 年陆续完成。虽然从 1932 年以后实行了“行政督察区”体制，将一省分为若干行政督察区，设行政督察专员公署，但它只是作为省的派出机构，而不是正式的政区。

有关省会迁移情况。1928 年 9 月，河北省省会由天津迁驻北平，1930 年 12 月复又迁回天津。1935 年 6 月，再由天津迁驻清苑。1928 年江苏省省会由江宁迁驻镇江。1936 年 10 月、广西省省会由邕宁迁驻桂林。同年，西康建省委员会由雅安迁驻康定。1946 年，安徽省省会由怀宁迁驻合肥。

截至 1947 年底，全国共有省级行政单位 48 个，其中包括 35 省、1 地方、12 院辖市，下设 57 省辖市、2016 县、40 设治局、1 管理局、131 旗。1948—1949 年 9 月底，政区无重大变化。

在这一时期里，解放区在中国共产党领导下建立过许多地方革命政权。1931 年 11 月，江西苏区成立了中央苏区工农民主政府。万里长征后至 1936 年，建立了陕甘宁革命根据地。1937 年 9 月，成立了陕甘宁边区政府。此后领导有晋察冀、晋绥、晋冀豫、山东、华中、华南等主要抗日根据地的地方革命政权。解放战争前期，全国解放区划分为陕甘宁、晋绥、晋察冀、东北、晋冀鲁豫和华东等大区。1947 年，正式成立了内蒙古自治区。解放战争后期，为适应全国解放的需要，将全国划分为华北、东北、华东、中南、西北、西南六大解放区。1949 年，建立了东北人民政府，并将东北地区划分为辽东、辽西、吉林、松江、黑龙江及热河 6 省，沈阳、抚顺、鞍山、本溪等直辖市。1949 年 8 月，在华北新建了平原省。关于中国共产党领导下新中国 50 多年来的行政区划成就，将在第六、七、八等章专作详细的探讨。

七、历代政区演变的规律与特点

关于历代政区演变的规律与特点，我们若结合二千多年来各级政区演变的详细过程，可以得到以下一些认识。

（一）政区越划越多、幅员越划越小

高层政区、统县政区演变的通例都是数量上越划越多、幅员越划越小。演变到一定程度，它的级别就会步步降低，甚至消失。例如“州”，在两汉时只有十三四个，魏晋时增加到近 20 个，南北朝时猛增到 300 多个。隋初的废郡以州统县，等于将州降为郡级，到元明清时又把一部分散州降为县级，民国初年进而废州为县。只是解放以后，才又采用它作为民族地方自治区域的名称。又如“道”，在唐代初年作为州以上的监察区出现，后期与方镇结合而成为高层政区，但幅员已大大缩小。宋初的道后来被路所代替，到元代又用作省以下的监察区。明清因袭元制，也在省与府之间设道，但幅员也大为减缩。民国初年改道为省、县之间的一级政区，1928 年废道以后，“道”在中国历史上就消亡了。“路”的演变也相近似。北宋的路只有 20 多个，作为高层政区，它的平均幅员大约当今半个省那么大。南宋与金合计共有 33 路。到元代降“路”为统县政区，幅员也缩小了许多。明代废路为府，“路”也消亡了。再如“郡”，秦汉时期其辖区相当广阔，南北朝末年它的幅员已经缩小到两三县的范围，所以隋初就被取消了。后来虽在隋大业及唐天宝、至德年间两度恢复，公元 758 年以后终于在中国历史上消亡了。[①] “府”在唐开元元年（713 年）始置时只有京兆、河南两个，唐代末年也只有 10 个府，五代以后就逐渐多了起来，至明朝已遍地开花。明代及其以前，府的辖境还比较大，清代府境明显缩小，民国初年废府，“府”在中国历史上也消亡了。

省在元代盛时只有 11 个，明代加到 15 个，清代加到 18 个，清末又增加到 22 个，现在的省级政区是 34 个（含省、自治区、直辖市、特别行政区，截至 1999 年 12 月 31 日），省级政区的幅员也有缩小的趋势。

政区越划越多、越划越小的主要原因当然是由于各地区逐步得到开发。但也有其政治上、军事上、经济上的种种原因，各时代各地区都得作具体分析。历代政府有时觉得政区太多不便于统治，曾几次大事省并；但往往不久被省并的又得到恢复。例如，隋朝将初年

---

① 只有太平天国年间（1851—1864 年）有短时期的恢复。

300多个州并为大业时的190个郡(州的改称),此后逐渐增置,唐宋两代长期徘徊于300个州左右。新中国在20世纪50年代末曾并省了许多县,现在大多数已被恢复。

(二) 作为基层政区的"县"最稳定

秦代约有千把个县,西汉末有县级政区1587个,汉以后长期都是一千几百个,民国年间才突破二千个大关。现在的县也不过二千一二百个(1999年底是2109个,包括其他县级单位如县级市、旗、特区、林区)。历代县级政区增加的原因,最主要是疆域的扩展,西汉末年时全国土地面积近400万平方公里,而如今国土已有960万平方公里。详细情况请参见下表。

表5-8 中国历代县级政区的增长(单位:个)

朝代 \ 项目	标准年代	县 数	县级政区数
秦		约1000	
西 汉	公元前8年前后	1314	1587
东 汉	公元140年		1180
三 国	262年	约1144	
西 晋		1232	
南北朝	580年	约1724	
隋	609年	1245	
唐	740年	1573	
北 宋	1102年	1234	1297
元	1330年	1127	1131
明	1582年	1138	1427
清(1)	1783年	1290	1442
清(2)	1820年	1455	1549
中华民国	1947年	2016	2189

说 明:本表数字据历代正史地理志、历代地理总志、《中华民国行政区域简表》及《中国地名学源流》。格式参考了周振鹤先生《中国历代行政区划的变迁》(商务印书馆1998年版,第78页)的表格。

（三）政区层级从二级制、多级制演化到三级制

秦和西汉初期疆域比较小，其时所采用的单纯二级政区制。自汉武帝扩展疆域以后，已不宜于继续采用。但多级制亦不利于政令民情的上下传达，所以二千年来最常用的是三级制。有时用实三级，有时用虚三级。这里所谓虚三级，是指第一级或第二级并不全面掌握地方权力，或一级权力分属于几个不同机构的三级制而言。如汉武帝以后的两汉 300 年是虚三级，魏晋南北朝 400 年是实三级，隋至唐初期一百四五十年是二级制。开元以后先是虚三级，20 多年后即转为实三级；历 200 余年至宋初始改为二级。但不久即转入虚三级，历 300 年至元代始变为多级制。元明清 600 多年显然都是多级制，大多数地区的实级一般都是省、府（路、州）、县三级。辛亥革命后 70 多年的北洋军阀、国民党、新中国三个阶段，分别采用了不同的虚三级制。从变化过程来说，秦汉魏晋南北朝历时约 800 年，政区从二级制变成了三级制。隋唐五代宋辽金历时约 700 年，政区惊人地重复了从二级制变成三级制的循环。元明清至今已 700 多年，政区从多级制逐步简化到三级制，以至短时期的二级制。

（四）历代最高一级行政区往往由吏治监察区或军务督理区转变而来，最高行政长官往往由派遣在外的中央官转变而来

显著的事例如：①两汉监察区“州”，到东汉末年由于州牧、刺史带了兵而转变为六朝的一级行政区。②六朝的都督由管几个州的军事长官到唐朝形成了以一个都督府管几个州的军事之制。都督又由于加节而改称节度使，权任日重，终于兼任采访使、观察使之职而使辖区成为州以上的一级行政区“道（镇）”。③行省起源于六朝隋唐的行台尚书省。那时中央政府叫某某省，由中央大员率领部分政府成员外出执行国家任务，就叫行台尚书省或某处行台省，事完即罢。金末多事，外有强敌入侵，内有农民起义，因而各处普遍设立了行尚书省。蒙古在与金朝的接触中把这种制度学了过

去,初时叫行尚书省,后来随着中央政权机构改为中书省,也就把行尚书省改称行中书省,简称行省。原来也只是一种临时性的中央派出机构。但元初对中原用兵时间长达七八十年之久,军事不停,军管制即无法撤除。时间一久,到了平宋前后,行省便变成了中国历史上辖境最大的一级行政区划。

明初以来,把地方上的政权交给了都、布、按三司。但由于三权分立,一旦边防或地方有事,难以应付,不久便陆续派出了带有中央部院大臣职衔的重臣到各处去总督军务或巡抚地方。其初犹时设旋罢,已而就置而不废,成为定制。但明中叶以后督抚虽已在地方上掌握最高权力,但名义上却始终算是中央官(《会典》编入都察院),正式一级政区始终是两京十三布政使司。清初,又经过二三十年的调整,才终于使督、抚成为正式的最高地方官,其辖区也就成为当时的一级行政区划——即"内地十八省"。

政区的这些演变规律,一方面正好说明了中国自秦汉以来长期在中央集权制统治之下,所以中央的使者能以监督的名义侵夺地方官的权力,终于使中央特使成为最高地方长官,原来的地方长官降而成为他的下级或僚属。但另一方面,因为由这种方式形成的一级政区辖境广阔、权力过大,所以一到乱世,这种政区的首长很容易成为破坏统一的割据者,犹如东汉末年的州牧刺史、唐安史之乱后的节度使和民国年间的都督、省主席等。

(五) 政区分布及其变迁趋势

在中国历代政区变迁过程中,在地区分布上还有从北密南稀到南密北稀逆转的特点。无论是基层政区、统县政区或高层政区,它们的地理分布总趋势都有一个从北密南稀到南密北稀的逆转过程。由于全国范围内基层政区(县)的分析建置比较细琐,不易看清问题的实质,故这里着重讨论高层政区和统县政区分布的变化。南、北之分以秦岭——淮河一线为界。

高层政区及其前身"州"、"道"、"路"、"省"的南北分布情况,最为简单明了地反映了南北稀密的变化。①汉武帝元封五年所置13州刺史部为监察区,4部在南,9部在北。后来北方又加一司隶

校尉部，于是北方的州部是南方的两倍半。东汉末年，13 州演变成为高层政区，依然是南 4 州和北 9 州的局面。西晋前期 19 州，南 7 北 12；后期南方又增置江、湘两州，南北之比已提高到 3 比 4。②唐贞观元年(627 年)，分全国为 10 道，正好 5 道在南，5 道在北。开元二十一年(733 年)，10 道分成 15 道，其分布是南 8 北 7，南方已略占优势。然北方所增设的京畿、都畿两道纯粹是由于东、西两京地位的特殊，并非经济因素影响所致。唐中期以后，方镇的设置虽然是北多南少，但那是由于军事因素的影响，安史乱事发生在北方，所以北方发展了较多的方镇，并非因为北方经济发达的缘故。③北宋元丰时期 23 路，南方占 14 路而北方只有 9 路，南、北之比已经是 3 比 2 强。当然北宋并非统一全国的中原王朝，与之并立的还有辽朝和西夏两个政权。燕云十六州在五代晋时已归辽，河西走廊诸州则为西夏所属。这些地方或可当两三路的范围，但即使计入这些地方，南方政区数目依然稍胜于北疆。④元代重归一统，11 省中大致是 5 省在北，6 省在南。说大致，是因为陕西省兼秦岭以南地，而权当其为北方省份；河南江北行省越淮河以北而权当其为南方行省。当然，如果说元代 11 省是南北各半亦可。倘以元初 7 省而分南北，则南方有 5 省半，北方只有一省半(中书省与陕西四川行省的一半)，比例悬殊却又过大。元代行省划分的经济因素不明显，恐怕体现不了南、北经济差异。明代的“两京十三布政使司”(俗称 15 省)，大抵 5 省在北而 10 省在南，基本上反映了经济重心在南方的格局。清代内地 18 省的南北比例也是 2:1，与明代一致。

统县政区的情况比较复杂，但其变化总趋势也是如此。为避免繁琐，可选取有代表性的秦、隋、清三代予以说明。秦代南、北方郡的幅员相差很大，南方的大郡比今天一省的范围还大(如会稽郡)，北方的小郡只有今天某些管县的市(地级市)那么大，因此南、北方郡级政区的分布密度也有很大的差异。秦末设内史和48郡，在北方者33.5郡，在南方者 15.5 郡(东海郡跨淮水南北)，北方的分布密度将近南方的2.2 倍。两汉时期，南北郡国数之比大致为 3:7，与秦代差不多。三国时期，南方经吴、蜀两国的开发，增设很多郡，所以到了西晋短暂

统一的时候,北方郡国总数只有南方的1.2倍了。再经过东晋南朝的进一步发展,到隋代大业年间,在全国190个郡中,南北已大致各占一半。而且除今浙南、福建、湘西、贵州一带外。各郡幅员都较均匀。唐代情况比较特殊,南方(主要是岭南地区)设置了过多的政区,并非纯由经济因素所造成。北宋中期据《元丰九域志》统计,共有府州军监297个,其中南方占到177个,南北比例已经逆转为接近3:2,这一比例与上文"路"的分布相一致。同样,如果考虑到燕云十六州等情况,南北比例当有所降低,但南方统县政区分布密度已超过北方却是确凿无疑的。元代统县政区为复式层次,难于进行对比;明代虽已加简化,但仍有复式残余。若大略只以府和直隶州作为统县政区,则在全明179个府和直隶州中,北方只占41个,南北之比已在3:1以上。清代政区恢复为单式层级关系,可以作为南北对比的典型实例。据《嘉庆重修一统志》统计,清代18省共有249个府与直隶州,而北方只占88个,南北统县政区之比接近于2:1,这与高层政区的南北比例是完全一致的。

统县政区的分布由秦代北方是南方的两倍余,到隋代南北大致相等,中间隔了800年。之后,又过了1200年,到清代中叶,南方的统县政区变成将近北方的两倍。与此相对应的是高层或准高层政区也经历了几乎相同的变化,两汉时期北方的州是南方的两倍余。到唐代来一个转折点,南北的道是一半对一半,而到了明清的"省",南方又是北方的两倍了。这种逆转正是经济重心南移的真实写照。下表是有关学者所作的这方面的详细统计,很好地说明了这个问题。

表5-9　我国历代南北政区数增减演变情况

时　代	政区名称	北		南	
		数　量	%	数　量	%
秦　末	郡	34	72.3	13	27.7
西汉元始二年(公元2年)	刺史部	9.5	67.9	4.5	32.1
	郡　国	71	68.9	32	31.1

（续　表）

时　　代	政区名称	北		南	
		数　量	%	数　量	%
东汉永和五年（140年）	州	8.5	65.4	4.5	34.6
	郡　国	71	67.6	34	32.4
	县	770	65.3	410	34.7
西晋太康元年（280年）	州	11.5	60.5	7.5	39.5
	郡　国	97	56.1	80	43.9
隋大业五年（609年）	郡	92	48.4	98	51.6
	县	650	51.8	605	48.2
唐开元二十一年（733年）	道	7	46.7	8	53.3
	府　州	141	39.8	213	60.2
唐元和八年（813年）	府　州	111	35.4	203	64.6
宋元丰八年（1085年）	路	8	34.8	15	65.2
	府州军监	117	39.3	181	60.7
宋宣和四年（1122年）	路	11	42.3	15	57.7
	府州军监	131	37.4	219	62.6
元	路、直隶府州	97	35.9	173	64.1
明（万历末年）	省	5	33.3	10	66.7
	府、直隶州	41	20.9	155	79.1
	散　州	80	37.2	135	62.8
	县	475	40.6	694	59.4

资料来源：转引自《中国行政区划研究》，第224—225页，中国社会出版社。

说　　明：南北方以秦岭、淮河为界，汉、西晋徐州横跨淮河，故南北各计半州。

（六）政区的“寿命”

若论政区的“寿命”，则以地理方面命名的政区专名具有较强的稳定性，而以人事方面命名的政区专名呈现多变性的特点。试以浙江省的政区专名为例。自秦代至今，在省境内一共设置过108个县，出现的县名共有201个。现在全省的74个市、县名（行政区划截至1999年12月31日），绝大部分都是历史上继承下来的。它们的命名方式，大致上可分为地理、人事两大类。其中地理类又分为以山、水、岛屿、物产、气候、方位、驻所7项，人事类可分为以祥愿、故郡旧乡、人物、避讳、古越语、年号、传说命名7项。兹将现有市县命名方式列表说明如下。

表5-10　浙江市、县命名的方式

命名方式		市、县　名　称
地理类	水	湖州 台州 临海 丽水 诸暨 平湖 慈溪 兰溪 浦江 桐庐 永康 三门 永嘉 龙泉
	山	萧山 临安 鄞县 奉化 象山 嵊州 金华 衢州 衢县 龙游 常山 江山 温岭 缙云 青田 遂昌 天台
	岛　屿	舟山 岱山 嵊泗 玉环 洞头
	气　候	温州
	物　产	桐乡 海盐 松阳
	方　位	苍南
	驻　所	杭州
人事类	祥　愿	宁波 海宁 宁海 淳安 泰顺 瑞安 安吉 平阳 磐安 景宁
	故郡旧乡	东阳 新昌 嘉善 云和 开化
	古越语	余杭 余姚 义乌
	避　讳	富阳 嘉兴 乐清 长兴
	人　物	建德 德清 上虞 武义 文成
	年　号	绍兴 庆元
	传　说	仙居

资料来源：华林甫撰《新编中国历史地名大辞典》“浙江省部分”（该辞典由史为乐先生主编）。

据以上命名方式表统计，以自然地理特征命名的市、县 38 个，占全省市县总数的 52.1%；以人文地理特征命名的市、县 5 个，占全省市县总数的 6.8%。两者共计 43 个，占 58.9%，超过半数。其中，诸暨是因境内有暨浦、诸山而命名的，山、水兼备。而从市、县专名保留或持续时间来看，凡政区命名或改名以后到今天仍保留原名的，表现出如下的关系。

表 5－11 浙江历史上政区的"寿命"

内容 / 留存时间	市 县 数	占总数的百分比
2000 年以上	5	6.8%
2000 —1500 年	11	15.1%
1500 —1000 年	32	43.9%
1000 —500 年	13	17.8%
500 —100 年	0	0%
100 年以下	12	16.4%
总 计	73	100%

资料来源：华林甫撰《新编中国历史地名大辞典》"浙江省部分"（该辞典由史为乐先生主编）。

留存 1000 年以上的市、县地名专名达 48 个，约占全省市县总数的65.8%。其中以山、水、物产、气候命名的有 29 个，占 1000 年以上市县地名的60.4%。可见，以地理特征命名的市县占浙江政区地名的大多数（若考虑到祥愿项中宁波、海宁、宁海等与水有关的地名，则比例更高）。这不但符合浙江负山面海、河流广布、丘陵起伏、物产丰饶的地理特征，而且留存时间长，具有相当大的稳定性，不失为浙江政区专名的主要命名原则。反观以人事命名的政区地名，大部分历史短促，兴废频繁，"寿命"多不长。

浙江如此，陕西、山西、辽宁、福建、湖南、河南等省也是这样。在陕西古今 500 多个县名中，留存 2000 年以上的共有 8 个，其中 3 个（蓝田、武功、华阴）是有关地理方面命名的，5 个（郑县、南郑、户县、

眉县、长安)是有关人事方面的。至于使用1500年以上的18个县名、1000年以上的33个县名和500年以上的77个县名当中,则由有关地理方面命名的县居多,分别占到61.1%、57.6%和53.2%,均超过半数以上。只是在使用百年以上的116个县名当中,有关地理方面和人事方面命名的各占半数。因此,县的命名虽然可以有不少方式,但能够具有普遍意义、命名之后又能够长期使用的,则以有关地理方面的命名方式比较见长,而因山因水命名的方式在普遍性和稳定性方面就更显得突出。

山西境内古今564个县名当中,以自然方面的山、水命名的最多,达159个,几乎占总数的1/3。辽宁山海环抱,地势险要,既有名山,也有大川,既有广阔的平原,又有崎岖的丘陵、山地,通过对其境内古今250个县名的分析结果,表明以客观存在的自然地理实体命名的地名最有生命力,而与统治者有关的地名是短命的。对福建省历史上存在的120多个古今县名的分析也表明,凡以当地的地理特征或以当地原有的村镇名称命名的县名,生命力都是较长久的,名称也比较固定。而那些带有浓厚封建色彩的县名,不是流传较少,就是被别的名称所取代。

在湖南境内的古今242个县名当中,因自然地理因素所命名的县名有113个,占总数的47%;因政治社会因素所命名的县名有65个,占总数的27%。其他还有沿用、改用原地名或渊源未明的县64个,占26%。这组数字表明,在古今所有县名当中,以自然地理因素命名的县名数量最大,几乎占到总数的一半,且留存下来的地名最多(45个),占湖南今县名数的48%。因政治社会因素命名的县名,虽然数量不算少,但被淘汰的多,仅有19个保留至今,只占湖南今县名数的20%而已。这是因为以自然地理因素命名的县名有着鲜明的地方特色,不易雷同,受社会变动的影响较小,所以比较稳定。特别是那些有山川湖泉作依托的县名,其地理实体感更强,一般都能长期地流传下来。而因政治社会因素命名的县名,大多缺乏地方特色,既易重复、雷同,又受政治冲击较大,所以有的县名频频更改,寿命不长。

以政治因素命名的地名寿命不长,还可以从河南的县名中窥见。

自20世纪初起，资产阶级革命思想传入中州大地。爱国将领冯玉祥将军出任河南省主席期间，于1927年置平等、自由两县，同年析沁阳县置博爱县，1929年又划兰封、考城、宁陵等县交界处置民权县。这4个反映资产阶级革命口号的县名，至1932年自由、平等两县合并为伊川县后，只剩下博爱、民权两个了。更滑稽的是，1940年第八战区副司令长官胡宗南（正职由蒋介石兼）坐镇西安，竟然想把“延安县”改成“宗南县”、将“终南山”这一自唐代以来人们业已习用的地名改为“宗南山”。今天已很少有人知道“西北王”胡宗南的这一举动了。

（七）其　他

此外，政区治所的特点，一般都选在交通方便的该政区辖境内的中心城市。政区边界的划分有两大原则，即山川形便和犬牙交错，历代政区越往后发展，具有犬牙交错原则越占上风的特点。政区的边界还具有继承性特点，即原先的政区消失了，而政区的边界为日后的政区所继承。

第六章

中国大陆当代地域型政区

一、概　　述

中国大陆的地域型政区,最主要的是省、县、乡,其次是专区(地区)、县辖区。在新中国建国前后,“省”的上面还存在过“大行政区”建制。

大行政区的设置是过渡时期在行政区划方面所采取的一项重要措施。1948年8月至1950年7月,先后将全国划分为华北、东北、西北、华东、中南、西南6大行政区,并分别设置相应的政权机构——大行政区人民政府(军政委员会)。根据《大行政区人民政府组织通则》的规定,大行政区是介于中央与省之间地方最高一级行政区域单位。

为适应1953年即将开始的大规模有计划的经济建设与文化建设的新形势和新任务,加强中央人民政府对各项工作的领导,1952年11月15日,中央人民政府委员会第十六次会议通过并颁布了《关于改变大行政区人民政府(军政委员会)机构与任务的决定》。为此,决定将东北等5个大行政区人民政府(军政委员会)一律撤销,改设为大行政区行政委员会作为代表中央人民政府在该地区进行领导与监督地方政府的机关。这一决定在1952年底实施后,大行政区即不再是地方最高一级行政区域。

1954年6月19日,中央人民政府委员会第32次会议通过了《关于撤销大区一级行政机构和合并若干省市建制的决定》,先后于同年8月到11月撤销了华北、东北、华东、西北、中南、西南6个大区行政委员会,各省、自治区及北京、天津、上海3市均由中央直辖,沈阳、抚顺、鞍山、本溪、旅大、长春、哈尔滨、武汉、广州、重庆、西安11个直辖

市改为省辖市，分别划归辽宁、吉林、黑龙江、湖北、广东、四川、陕西7省领导。

总的来看，大行政区一级行政机构的设置，在中华人民共和国成立初期，作为地方最高一级行政区域和代表中央人民政府领导监督地方政府工作，对于迅速建立革命秩序，巩固人民民主专政，贯彻中央政策，进行各项社会改革和恢复国民经济以及在经济、文化建设等工作中都起着很重要的作用，胜利地完成了中央人民政府规定的各项任务。1954年撤销6个大区行政委员会，是完全适时和必要的。

中华人民共和国成立后，党和政府非常重视行政区划工作。1954年9月20日颁布的我国第一部《中华人民共和国宪法》，对行政区域的规定如下：

> （一）全国分为省、自治区、直辖市；
> （二）省、自治区分为自治州、县、自治县、市；
> （三）县、自治县分为乡、民族乡、镇。
> 直辖市和较大的市分为区。自治州分为县、自治县、市。
> 自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。

1978年3月5日重新颁布和1979年7月1日加以修正的《中华人民共和国宪法》中，将“县、自治县分为乡、民族乡、镇”修改为“县、自治县分为人民公社、镇”，“直辖市和较大的市分为区”修改为“直辖市和较大的市分为区、县”。

党的十一届三中全会以后，我国国民经济经过“调整、整顿、改革、提高”八字方针和对外开放、对内搞活政策的贯彻，总结了历史经验，实行政企分开，恢复乡政权。1982年12月4日颁布了经过全面修改的《中华人民共和国宪法》，第30条中将“县、自治县分为人民公社、镇”又恢复为“县、自治县分为乡、民族乡、镇”，继承了1979年修正的“直辖市和较大的市分为区、县”条文，另外增加了第31条“国家在必要时得设立特别行政区”。

截至2000年底，全国共有23个省、5个自治区、4个直辖市、2个特别行政区，下属有37个地区、30个自治州、7个盟以及1503个县、

116个自治县、49个旗、3个自治旗、2特区、1林区；共有663个市（其中直辖市4个，地级市259个，县级市400个）和787个市辖区。另据1998年资料，全国尚有398个县辖区、5732个街道办事处、19216个镇、24195个乡、1517个民族乡，近几年来数量有所减少。

50多年来，“省”、“地区（专区）”、“县”、“县辖区”、“乡”这些行政区划单位，随着国家政治、经济建设的需要而发生了很大的变化。

二、省

（一）新中国省制沿革

中华人民共和国成立前后，省级行政区域单位为了适应各个时期政治经济形势的需要，曾进行了多次较大规模的改革和调整。总的情况是省级行政区域单位经历了一个由少到多又由多到少的演变过程，具有50年代初期不稳定、1958年后趋于稳定的特点。

解放初期，省级政区的调整包括：(1)调整了东北各省。东北各省解放较早，土地改革已基本完成，为适应经济建设的中心任务，1949年将国民党政府1945年在东北划分的辽宁、安东、辽北、吉林、松江、合江、黑龙江、嫩江、兴安9省调整为辽东、辽西、松江、黑龙江、吉林5个省和旅大行署区。(2)新设平原省。1949年8月20日以冀鲁豫边区沿黄河两岸部分地区为基础，设立平原省，其行政区域包括山东省东南部高唐等29个县，河南林县等22个县、2个市、1个矿区和河北省南部清丰、南乐、长垣等5个县共计56个县、2个市、1个矿区、5个城关区。(3)1949年将西康省的昌都地区单独划出，由西南大行政区直接领导。(4)增设省级行署区。1949年4—5月间根据江苏、安徽两省北部是老（解放）区，南部是新区的特点，南北工作基础和工作任务各异，为适应不同形势的需要，分别划分苏北、苏南、皖北、皖南4个行署区，各设立省级政权机关人民行政公署。1950年将四川省撤销，改划为川东、川西、川南、川北4个行署区，分别成立4个人民行政公署。

以上共撤销了兴安、辽宁、辽北、安东、合江、嫩江、江苏、安徽、四川9个省建制，建立了辽东、辽西、平原3省和苏北、苏南、皖北、皖

南、川东、川南、川西、川北、旅大9个行署区。

截至1951年底,全国省级行政区域单位调整为29个省、8个行署区、1个自治区、1个地方、1个地区和12个直辖市,共有53个省级行政区域单位,达到了历史上省级政区的最高数。这比1947年国民党政府时期全国35个省、1个地方、12个院辖市多了5个省级政区单位。

1952年对省级政区实行裁并,省级政区单位明显减少,1958年以后省级政区趋于稳定状态。

1952年8月7日,中央人民政府委员会第十七次会议通过和颁布了《关于调整地方人民政府机构的决议》,先后撤销了皖北、皖南2个行署区,合并恢复安徽省建制;撤销川东、川西、川南、川北4个行署区,合并恢复四川省建制。1952年11月15日,中央人民政府委员会第十九次会议通过了《关于调整省区建制的决议》,决定撤销平原、察哈尔2省和苏北、苏南2行署区建制。1954年6月19日,中央人民政府委员会第三十二次会议通过了《关于批准将绥远省划归内蒙古自治区并撤销绥远省建制的决定》,撤销绥远省,将其全部行政区域合并于内蒙古自治区。1954年6月19日中央人民政府委员会第三十二次会议通过《关于撤销大区一级行政机构和合并若干省市的决定》,撤销了辽东、辽西2省建制,原行政区域合并恢复辽宁省。撤销松江省建制,原行政区域合并于黑龙江省。撤销宁夏省建制,原行政区域合并于甘肃省。1955年7月30日第一届全国人民代表大会第二次会议通过《关于撤销热河省、西康省的决议》,撤销了热河、西康2省建制,将原热河省行政区域分别划归河北、辽宁2省和内蒙古自治区,将原西康省行政区域全部划归四川省。1955年10月撤销新疆省建制,成立新疆维吾尔自治区,以原新疆省的行政区域为新疆维吾尔自治区的行政区域。1958年3月5日成立广西僮族自治区,撤销广西省建制,以原广西省的行政区域为广西僮族自治区的行政区域(后改僮为壮)。

综上所述,从1952年到1958年先后共撤销了平原、察哈尔、辽东、辽西、松江、宁夏、绥远、热河、西康、广西、新疆11个省建制和苏北、苏南、皖北、皖南、川东、川西、川南、川北8个行署区,恢复建立了

辽宁、江苏、安徽、四川4个省建制。调整结果，截至1958年底全国省级行政区域单位由1951年底的53个减为29个，其中省有22个。

从1958年起至1987年的30年间，全国一直保持22个省。1988年4月13日，第七届全国人民代表大会第一次会议通过《关于撤销海南行政区设立海南省的决定》，全国省建制增为23个。

总之，在大区一级机构撤销之后，为了便于中央对省、市的领导，特别是为了适应国家经济建设的要求，合并一些省、市，减少一些中央直接领导的行政区域单位是很有必要的。

（二）省 制 弊 端

省制是元朝以来实行的，已经沿用了700多年，很多不合理的方面也因袭至今。并且，中华人民共和国已经成立50多年了，社会制度发生了根本性的变化，省制却与明、清时期鲜有本质的区别，在许多方面已越来越不适应社会主义市场经济建设和发展的需要。具体说来，主要有以下弊端：

（1）省区范围偏大，导致行政管理层次繁多，加剧了行政机构的臃肿状况。中国现有32个省、自治区和直辖市（不含香港和澳门），平均每个省级行政区的面积为30万平方公里，相当于美国各州平均面积的1.6倍；平均每个省级行政区的人口为4000多万，约相当于美国州平均人口的8倍。从面积、人口来说，中国省级政区的规模相当于一个中等规模的国家。美国前国务卿基辛格博士曾指出，中国几乎每个省的面积和人口都比欧洲一个国家要大，中央政府的统一控制无论如何也会放宽。省区规模过大不利于加强中央政府的宏观调控和集中统一领导，不利于国家的长治久安。同时，省区规模过大，导致省与县之间增加了一级中间层次——地级，使行政机构增加，从而不利于上下通达，容易助长官僚主义，不利于建立灵活高效的行政管理体系。

（2）省级政区大小过于悬殊，层次混乱，不利于统一行政管理。中国省级政区的面积、人口规模相差较大，面积最大的新疆维吾尔自治区达160万平方公里，而上海市面积仅为6340平方公里，相差251倍。人口大省四川最多时达1.1亿人，即使分出重庆直

辖市后仍有8400多万，而最少的西藏自治区仅248万人。悬殊的省区规模，必然导致行政管理层次的参差不齐。有的省"四实一虚"，即省、自治区——地级市、自治州——县、自治县、县级市、市辖区——县辖区——乡、民族乡、镇。有的省为"三实二虚"，即省、自治区——地区——县、自治县、县级市——县辖区——乡、民族乡、镇。有的"二实一虚"，即直辖市——市辖区——街道或省、自治区——地级市、县级市——街道。还有的"三实一虚"，即省、自治区、直辖市——县、自治县、县级市——县辖区——乡、民族乡、镇或省、自治区——地区——县、自治县、县级市——乡、民族乡、镇。有的"四实二虚"，即自治区——自治州——地区——县、自治县——县辖区——乡、民族乡、镇，等等，层次比较混乱。这对建立国家统一的行政管理带来诸多不便，同时也大大增加了编制，助长了官僚主义作风。

(3) 省级行政区域边界犬牙交错，破坏了自然经济区域的完整性，不利于省内的商品流通和加强省内的行政管理，容易引起行政区域的边界纠纷。这是历史上封建王朝为防止军阀割据而人为地将一个完整的自然地域单元进行分割而成的。例如，河南省拥有黄河以北大片地区、秦岭以南的汉中地区划属陕西，江苏和安徽两省均跨江越淮，完整的太湖流域分属于江浙二省，等等。同时，由于一些犬牙交错的省界打破了完整的自然地域单元，加上传统省界与实际管界的不吻合，使许多省区边界线不清，引起边界争议。在改革开放以来，省级边界争夺资源的纠纷愈演愈烈，严重影响安定团结。

(4) 省区名称混乱，专名同名、同音、近音较多，通名概念含混，层次不清。如吉林省与吉林市、河北省与天津的河北区、海南省与青海的海南藏族自治州、河南省与青海的河南蒙古族自治县专名同名、新疆维吾尔自治区与山西的新绛县同音等。特别是政区通名概念的含混带来许多问题，如称"区"的有自治区、市辖区、区公所、特区、林区、工农区等；"市"则有直辖市、副省级市(计划单列市)、地级市、副地级市、县级市等。往往给社会生活、经济发展、军事政治、通讯邮电等等带来不便，造成许多麻烦。

(三) 省 制 改 革

如果从加强政权建设、有利于处理好中央与地方关系的高度进行分析，那么还应考虑到以下两点：

(1) 从行政区与经济区关系的深层次分析看，现有的省域划分不尽合理，在一定程度上分割了完整的经济区域。在我国特定的政治经济体制环境下，我国现行的区域经济实际上表现为十分突出的“行政区经济”特征。在计划经济体制下，地方经济活动以纵向为主，即按行政区组织经济活动。加之各省都要建立独立自主的国民经济体系，使我国本来有限的资源其宏观配置效益大大降低。而改革开放以来，传统的计划经济体制虽然受到强烈的冲击，但一些改革措施仍然沿袭了按行政区系统组织经济活动的办法。以省的自求平衡为基础，中央则进行总额的切块管理。这固然调动了地方的积极性，但各地从自身利益出发，为了增加财政收入，追求政府政绩，都千方百计、甚至不择手段争投资项目，搞重复建设、以刺激投资膨胀，以致长期以来我国出现了“小而全”、“大而全”、产业结构同构等“诸侯经济”现象，几乎成为区域经济发展的“顽症”。市场被分割，区域经济一体化难以实现。现有许多省区界线的犬牙交错，客观上造成了区域经济的分割。如果说在商品经济不发达、自给自足的小生产为主时期这种影响尚不明显的话，那么在现代社会商品经济迅速发展、地域分工协作大大加强的情况下，这种不合理的行政区划对区域经济发展的影响就越来越明显地表现出来了。这就是我们所说的现阶段“行政区经济”运行时期行政区划矛盾的显性化，即行政区划构成对区域经济联系的刚性约束。因此，在我国由计划经济体制向市场经济转轨的现阶段，行政区与经济区的关系相当密切。合理的行政区(特别是省地级)，即行政区与经济区基本一致的情况下有利于区域经济发展。反之，如果行政区划不合理，则对区域经济发展和生产力合理布局带来不利的影响。从这一实际情况出发，适时地调整不合理的行政区划是必要的。然而必须指出，我们决不是要使现有的行政区都去适应经济区而进行大调整，只是说明这是解决区域经济发展矛盾的手段之一。事实上，在必要时，在少数省区调整不合理的行政区划还是可行的。而且，行政区划体制

改革不只是指调整界线，更重要的是要寻找新的行政区划模式，建立新的区域行政体制来解决这一矛盾。

(2) 从传统地域型政区与新的城市型政区关系发展变化的趋势看，现有的省级政区类型结构不尽合理。解放以来，我国省级政区类型出现多样化、组合发展的趋势，传统地域型政区一部分转变为民族自治型政区，另一部分从地域型政区中划出部分县市设立直辖市。这是行政区划体制适应政权建设、社会经济发展的重要体现。但从总体看来，在实行民族区域自治、发展民族型政区方面进展很快，符合我国实际，对于加强民族团结、促进民族地区的经济社会发展起了重大作用。而在发展省级城市型政区——直辖市方面则进展缓慢，甚至比解放前还大大减少。这不仅与我国宏观上已经形成的众多特大城市的现状不相符合，而且很不利于这些特大城市充分发挥其区域中心的作用，因而整体上对区域经济发展带来不利影响。我国长期以来，直辖市只有京、津、沪 3 个，明显偏少，而且地区分布过于集中在沿海，直到 1997 年才新设重庆直辖市。事实上我国超过 100 万人口(市区非农业人口)以上的特大城市多达 34 个(1996 年统计)。其中有一些特大城市，特别是非省会的一些省域双中心城市，如大连、青岛、厦门等，完全有条件升格为中央直辖市，无论从政治上或经济上来说都是有积极意义的。增设中央直辖市，有利于加强中央的政治领导，巩固政权。从经济上来看，中国的特大城市是中国经济的重心，1996 年我国 34 个 100 万人以上的特大城市人口占全国总人口的 6.13%，而 GDP 总量则占全国的 30.8%。提高其中部分特大城市的行政等级，既有利于其自身经济的发展，也有利于其在区域经济发展中发挥更大的积极作用，从而有利于加速实现全国现代化的进程。

因此，省制的改革势在必行。而改革的关键在于如何划小省区(包括增设直辖市)和进行合理的省界调整，同时还要进行相应的行政体制改革。

三、专区、地区

专区是专员公署辖区的简称，亦称专员区，是介于省与县之间的

省级政府机关管辖的区域单位，不是一级行政区域单位。专区始建于20世纪二三十年代国民政府时期，抗日战争和解放战争时期的解放区亦曾沿用。

中华人民共和国成立后，设专员公署作为省级政府的派出机关，代表省、自治区人民委员会领导和监督县、市政府的工作。为加强对县级政府的领导，以适应解放初期形势的需要，1949年全国共设有195个专区，至1951年增至201个专区。1952年各项社会改革已基本完成，人民民主专政日趋巩固，因精简机构而专区数目逐年下降，1952年底为163个。根据1954年颁布的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》规定，省、自治区人民委员会在必要的时候，经国务院批准，可以设立若干专员公署，作为它的派出机关，代表省、自治区人民委员会领导和监督若干县、自治县、市的工作。1958年人民公社化以后，撤销了一批专区，至年底仅有121个专区。1960年前后，随着中央关于国民经济"调整、巩固、充实、提高"八字方针的贯彻执行，开始纠正1958年在"左"的思想指导下对专区大撤（并）的错误做法，到1965年底恢复为168个专区。

地区是省、自治区（不含内蒙古）人民政府派出机关管辖的区域单位，即地区行政公署。其性质是省级政府的派出机关，而非一级行政区域单位。"文化大革命"期间的1970年，将专区改称地区，专员公署改为地区革命委员会（为一级政府）。1975年《宪法》规定：地区设人民代表大会，地方各级革命委员会是地方各级人民代表大会的常设机关，同时又是地方人民政府，从而以根本大法的形式明确了地区是一级行政区划单位。1975年底，全国共设173个地区。1978年颁布的《宪法》，将地区革命委员会改为地区行政公署，作为省级政府的派出机关，地区不再是一级行政区划单位。至1982年底，全国共有170个地区。1983年以来，为了充分发挥中心城市作用，根据中央决定而试行市领导县体制，先后撤销一部分地区。截至1988年底，地区由1982年的170个减为113个，1999年继续减少到只剩58个。目前河北、辽宁、吉林、江苏、福建、湖北、湖南、广东、海南各省均已无"地区"建制。不过，应该指出的是，少数民族地区的地级政区是自治

州(目前有30个),但在内蒙古自治区不设地区,而是沿袭蒙古族地区的历史习惯分设若干盟行政公署,作为自治区人民政府的派出机构(详见本书第八章)。

总之,我国的专区和地区作为省、自治区的派出机关,对中国地广人众,所辖县级单位多的省、自治区来说是必要的,它们在各个时期协助省、自治区人民政府领导和监督地方政府工作,完成各项任务,发挥了应有的作用,特别是对管理农村工作起到了重要作用。

四、县

"县"作为行政区划建制,春秋时期就已出现。秦始皇统一六国后全面推行郡县制,此后历经两千多年的改朝换代,各级行政区域单位变更频繁,而县制却一直保留沿袭至今。可见,"县"是我国行政区划体系中最为稳定的一级,县制作为行政区域基本单位是完全符合我国国情的。

(一) 县制沿革

解放前夕的1947年,全国有2189个县级行政区域单位(不含西藏地方),包括2016个县、132个旗、40个设治局和1个管理局。中华人民共和国成立初期的1949年,全国有2204个县级行政单位(不含西藏地方),包括2075个县、67个旗、34个设治局和28个其他县级行政区域单位。至1999年底统计,全国有2109个县级行政区域单位(不含台湾省),包括1510个县、117个自治县、49个旗、3个自治旗和3个其他县级行政区域单位、427个县级市。

50多年来,我国县级政区大体经历以下八个方面改革和调整:

1. 撤县设自治县

在现有117个自治县、49个旗、3个自治旗中,直接由少数民族聚居的县(旗)改设的占绝大多数,少数则是由一个或几个县划出少数民族聚居的部分地区改设的。这是我国普通县的数量减少的重要

原因之一。

2. **旗、县合并**

旗是内蒙古地区独有的县级行政区域单位,源于清朝建立的蒙古族、满族、汉族的八旗军。原有军事、生产、行政合一的组织,其后生产职能日益萎缩,军事职能日渐突出,实际成为纯军事组织。在行政制度上,八旗各级衙署与州县系统并存。中华民国初期为了同化少数民族,又在原来旗的范围建立了一些县。到 1947 年,全国名义上有 132 个旗,实际上多是一地兼有旗、县名称。中华人民共和国成立后的 1949 年还有 67 个旗,有些旗仍存在旗、县并存的情况。为了解决这一问题,先后共撤销了 12 个县合并于旗,从此解决了历史上留下来旗、县并存问题。

3. **撤设治局改设县**

设治局是中华民国时期县级行政区域单位,多设在我国西南、西北、东北等边疆少数民族地区,是设置县治前的过渡性行政区划单位。据不完全统计,从民国 3 年至 35 年(1914 年至 1946 年)先后共设置了 88 个设治局,其中 54 个设治局已在民国时期先后改设为县。中华人民共和国成立初期,尚有 34 个设治局,分布在云南(16 个)、西康(4 个)、四川(2 个)、贵州(1 个)、新疆(5 个)、甘肃(2 个)、陕西(1 个)、青海(1 个)、河北(2 个)等省,于 1951 年以前先后改设为县和自治县或者撤销后合并于邻县。

4. **更改县名**

中华人民共和国成立后,中央对行政区划名称十分重视,1951 年颁布了《政务院关于处理带有歧视或侮辱少数民族性质的称谓、地名、碑碣、匾联的指示》和《政务院关于更改地名的指示》,以及 1979 年《国务院关于地名命名更名的暂行规定》。50 多年来,主要进行了四项工作:(1)清除含有歧视和侮辱少数民族性质或其他反动名义的县名;(2)清理地名重复易于发生混淆的县名;(3)处理地名用字生僻难认难写的县名;(4)更改部分以烈士名字命名的县

名。据1980年不完全统计，县级行政区划单位更名的有120多个，其中属歧视少数民族性质的38个，地名用字生僻难认的34个。另外，西藏自治区的县级行政区域单位“宗”和“豁卡”在60年代均由“县”取代。

5. 解决县之间插花和飞地

插花和飞地是历史上遗留下的行政区划界线问题，给人民群众生产、生活带来不便，处理双方关系非常困难，经常发生纠葛甚至械斗事件，直接影响社会安定团结。中华人民共和国成立后，对历史上遗留下来的不合理的行政区划陆续进行了调整。对当时问题较突出的河北、山东等省份，在1952年调整省建制时进行了较大调整，插花和飞地基本上得到解决。但直到目前，仍有少数地方还存在插花和飞地问题，矛盾没有彻底解决。

6. 调整部分县区域

革命战争时期，在老革命根据地曾根据敌我地区的交错情况和自然地形，将若干人口较多、面积较大的县或二三县交界的边缘地区划设了一些小县，以便加强对敌斗争。新中国成立之后，形势发生了根本性变化，为适应新的情况，陆续撤销了这些县，大多归还了原县。如山东省曾在抗日战争和解放战争时期先后设置了56个县。其他革命根据地也多设有此类县。1953年到1956年期间，全国基本上撤销了这些县，归还了原县建制。

7. 撤县设市

据统计，1988年底的387个市中，有196个市是由“整县改市”而设的，或者是变相的“整县改市”。即：先将县城（城关镇）及其附近地区设置市建制，经过一段时间后，再撤销县，将另外部分合并于市。其余191个市都是“切块设市”，即把县域内经济发达部分地区改设为市。因此，“市”的发展无不涉及“县”行政区域的变动。改革开放以来设置的市以整县改市为主，如1987年新设31个市，撤销了32个县，其中浙江省的舟山市是由定海、普陀两县合并设置的。20世

纪90年代“设市热”中，绝大部分都是撤县设市。

8．撤县建区

主要存在于大城市和特大城市郊区、郊县。今北京市的房山区、通州区、顺义区、昌平区、大兴区，上海市的嘉定区、金山区、松江区、青浦区、宝山区、奉贤区、南汇区，天津市的武清区、宝坻区，河北廊坊市的安次区，山西朔州市的平鲁区，陕西西安市的临潼区，辽宁大连市的金州区、葫芦岛市的南票区，浙江舟山市的定海区、普陀区，安徽黄山市的黄山区、徽州区，福建厦门市的同安区，山东济南市的历城区、青岛市的崂山区、烟台市的福山区和牟平区，河南商丘市的睢阳区，湖北武汉市的蔡甸区、江夏区、黄陂区、新洲区和荆州市的荆州区，广东深圳市的宝安区，重庆市的巴南区、江北区等，均由撤县而设。

新中国成立后，根据国家建设和生产的需要先后设置了一批新县。如为了加强林业建设，设置了黑龙江省的伊春县(现改设市)；为了发展渔业和统一湖区的领导，设置了山东省的微山县；为发展矿业生产，设置了四川省的石棉县；为发展农垦业，设置了黑龙江省的友谊县；为加强海防和渔业生产，设置了浙江省的嵊泗、普陀、岱山3县。

另外，对一些过大或过小的县适当进行了调整。如1952年湖南省的衡阳县人口达120万，面积达3500多平方公里，为便于行政管理和人民群众的生产和生活，分设为衡阳、衡南2县。江苏省的江都县人口140万，面积2200多平方公里，地势复杂，于1958年分设为江都、邗江2县。同时，将过小的县合并。1953年将广东省的赤溪县(人口1.5万、面积220多平方公里，又无经济、政治、文化中心的城镇)撤销，合并于台山县。同样的原因，1954年将山西省的万泉、荣河2县合并为万荣县，清源、徐沟2县合并为清徐县，河南的兰封、考城2县合并为兰考县，等等。

总之，50多年来，我们对县级行政区域划分进行大幅度的改革和调整，对我国社会主义经济、政治、文化建设，巩固国家的统一，消除民族隔阂，加强民族团结，加强行政管理，为方便群众生产和生活，

都起到了积极和良好的作用。

(二)县制改革

无论从哪方面看,“县”政区仍存在一些值得研究的问题。如少数县政区规模差距过大,少数县的县界不清、县城选址不当、县名欠科学,以及市县同城、县政府机构臃肿等等。有人甚至担心若照前几年整县改市的速度发展下去,则若干年以后“县”将逐步消失。

如何解决这些问题?我们认为今后应做好以下五项工作:

(1)实事求是,合理调整少数县的规模。中国县政区规模是经过数千年的历史而逐步形成的,具有很强的稳定性。一个县域已经形成了相对独立的政治、经济、社会、人文地域单元,其内部已形成较完整的结构系统,尽管在规模上出现差异,但主要是自然、人文因素影响的结果。在一般情况下,山区县面积大而人口少,地形复杂;平原面积较小,水、土等自然条件较差,交通不发达,经济较落后,人口密度小,这些县主要分布在我国西部和北部及边疆少数民族地区。反之,自然条件较好、经济较发达的东部及南部地带的县,人口密集,面积小而人口数量多。这种县政区规模分布的空间规律虽不平衡,但应当说基本上是合理的,我们一般不应轻易地进行调整。但在个别省区如河北,同处于东部沿海地带,属于较发达地区,但省内有不少县确实规模偏小。1996年底,全省有116个县和自治县,其中面积小于500平方公里的县就有19个,而其中在300平方公里以下的有高邑、深泽、柏乡、大厂4个县,除深泽县外,人口都在20万以下,大厂县为10余万。山西省水土条件虽不如河北,但人口不足10万的有15个县,虽然其面积大都在1000平方公里以上,但总体规模也偏小。显然,这些县的规模是可以适当调整的。相反,有不少省区的县的规模较大,其中有少数县的人口规模达到150万左右,也不便于对乡镇的管理。尤其是在撤销县辖区(公所)之后,带来不少矛盾。对这些县则可适当划小,在一县之内有两个中心城镇的大县可以一分为二,划分成两个县。县规模调整是一个复杂而敏感的问题,一定要充分论证,坚持实事求是、自上而下与自下而上相结合的原则,并协调好各种利益关系,

充分估计调整后会带来的各种负面影响，采取有力措施，防止产生后遗症。原江苏省沙洲县（今张家港市）是20世纪70年代初从江阴和常熟两个大县（人口均在100万以上）划出部分乡镇而新组建的。短短20多年，今天的张家港市已进入全国百强县市前5名，行政区划合理的调整应该是一个极重要的因素与契机。1997年，国务院批准将四川中部拥有1951.14平方公里土地、116.1万人口、具有两个中心城镇的蓬溪县一分为二，将其西部另置大英县（驻蓬莱镇）。它实际上是大县划小的典型，应当说这一决策是正确的。至于小县合并，在中国历史上有很多先例，在国外也是常见的。中国现今的许多大县就是历史上小县合并而成的。

应当指出，县规模大小是个相对的概念，没有绝对的标准。但对某些明显的不合理状况，基层又有迫切要求的应当予以支持，尽快解决其分合的问题。广东省湛江市所属的东海岛就是一个典型的例子。该岛为我国第五大岛，包括硇洲岛在内面积407.4平方公里，人口有18.9万，有丰富的渔业、滩涂和港口资源，历史上亦曾设过雷东县。1958年撤销县建制划归湛江市。1992年设湛江市东海岛经济开发试验区，目前实行开发区管乡镇的特殊体制。东海岛是个相对独立的自然经济单元，由湛江市管辖十分不便。像这样的岛屿完全有必要独立设县，其规模要比同为岛屿、早已设县的辽宁省长海县大一倍多（长海县1990年面积152.5平方公里、人口8.3万），设县条件十分优越。

我们认为，解决县政区规模悬殊问题的根本途径在于实行县分等制度。

（2）下大力气改革以机构为核心的县政府体制。江泽民同志在党的十五大政治报告中指出："机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深入和经济的发展，影响党和群众的关系。"根据国务院机构编制委员会1983年的规定，县委机构为5—6个，县政府机构可设25个委、办、局，小县应该少设。十多年后，相当一部分县的机构已大大超过国家标准。如海南省万宁县，面积虽有1900平方公里，但人口不足50万，县级各类正式机构总数已有50个，非正式机构有48个，况且还有一些临时性机构。据调查，1990年

全国共有县级(不含县级市)干部194万人,超过国家规定的编制达23万人,一半以上的县财政为赤字。

(3) 调整和逐步规范县政区的边界、行政中心和县名称。一是结合全国各省市区的勘界工作,尽快勘定县级政区的边界,并结合进行"飞地"的合理调整,从根本上稳定县级行政区划。由于县级政区在我国行政区划结构体系中稳定性最强,今后不应该、也不可能对县政区进行大调整,因而县界的勘定具有更深远的意义,更有必要性。二是对少数县行政中心选择不当的或因经济建设需要搬迁县城的县,在科学论证的基础上进行必要的调整。由于县行政中心搬迁涉及机构人员的调动,十分复杂而敏感,新行政中心的建设也需要一大笔资金,因而要谨慎操作。

(4) 认真解决"市县同城"问题。第一,要认识"市县同城"、"一地两府"并非我国所特有,西方国家也都普遍存在,其矛盾摩擦也很大。如日本的道府县就与"指定都市"存在普遍的"一地两府"现象,即许多指定都市的市政府所在与道府县厅同在一城设置,产生许多利益关系的矛盾。欧美国家也都大量存在这种现象。它是城市经济社会发展中必然出现的现象,只是由于在我国经济体制转轨时期出现的利益关系矛盾特别尖锐罢了。我们有必要认真对待,采取措施,合理解决。

第二,解决市县同城问题有三种模式可供选择:一是市县合并,彻底解决"一地两府"问题;二是县城搬家,各自为政;三是建立政府联合组织,协调矛盾。由于第一种模式的实施阻力很大,中国目前基本上采用的是第二种分治的模式。如江苏省苏州、无锡、常州3个地级市与吴县市、锡山市、武进市3个县级市分设的例子。西方许多国家(如美国、加拿大、英国、澳大利亚、日本等)也大多实行这种分治的模式,所不同的是在国外其县政府机构大多并不搬家。我国的实践证明,它并不是理想的模式,而是一种权宜之计。这种模式从表面上暂时缓和了市、县矛盾,但实质并未真正解决,因为新的行政中心大多离中心城市很近,经过几年发展又与中心城市连成一片,市、县同城矛盾依然存在。同时,县城搬家带来机关干部的大迁移,不仅需要耗费上亿元的资金,而且由于其生活配套等各种城市公共设施不及

中心城市，干部及家属都不愿搬迁，以致形成居住地与机关分离的局面，显然严重影响了机关工作效率，不少干部也很不安心在县里工作，因而这不是一种成功的模式。[①]

第三种模式较为可行，即建立市县政府联合组织，由高一级政府统一进行协调，协商解决经济发展、土地使用、公共工程、环境保护、城市规划、建设与管理中的各种矛盾与问题。这种模式在西方许多国家是相当普遍的，积累了许多好的经验。从中国的实际情况出发，这种联合组织并非是一级政府实体，而是具有某些行政职能的非行政机构，一般只协商解决跨界的职能。实际上这种模式已在我国一些城市群区域开始实施，并取得一定成效，如海南省海口市与琼山市协调两个城市的供水、垃圾处理厂的选址、海口美兰国际机场建设、城市蔬菜副食品基地的建设，乃至社会治安管理等方面都取得了成功，只不过未形成一个常设的联合政府机构而已。随着市、县（县级市）矛盾的增多，这种非政区性质的联合政府机构设置的必要性就愈加迫切了。应该承认，这种行政区的联合组织是解决“一地两府”、“市县同城”矛盾的有效形式。

（5）从严掌握整县改市标准，实行多模式设市，稳定县政区。在我国已实行县改市的设市城市中，的确存在一些在“设市热”的浪潮中设置的不够标准的市。这些市与原来的县并无多大差别，没有起到促进经济和社会发展的作用，成为形式上的市、实际上的县。今后应从严掌握标准，除少数经济发达、城市化水平高、非农业人口集聚规模较大的县之外，一般不再审批县改市。与此同时，试行新的设市模式，即国际上通行的“切块”为主的设市模式，也就是实行县辖市体制。这种“切块”城市与过去传统的“切块”设市的不同之处，是给新设的“切块”市留有充分发展的地域空间，即“切块”的面大一些，有一个合理的城郊比例。这种模式从本质上区分了城市和乡村不同概念，它既反映了城市化的真实水平，有利于城市地域的发展，又保留了中国传统县的建制，有利于农村地域的发

---

① 2001年初，江苏省撤销锡山市、吴县市，将它们分别改制为无锡市、苏州市的若干个“市辖区”，即是明证。

展。由于切块市在县统一管理之下，完全可以协调市县发展中的各种矛盾。随着我国市场经济体制改革的推进，只要在机构编制上处理得好，坚持实行“小政府、大社会”的原则，这种设市模式应更具有生命力。

五、县辖区

县辖区是中国县级政府派出机关的区域单位，即“区公所”，代表县、自治县人民政府管辖的区域单位。区公所不是一级地方政权，而是县级政府的派出机关，因此其辖区——“县辖区”不是一级行政区域单位。

中国古代县以下的基层行政组织，汉代有乡、亭，后代有完善的保甲制度、乡里制度。明代在县内以税粮标准划区，但没有形成行政区划与行政建制。县下设区是民国时期出现的，“区公所”之名最早见于 1928 年国民政府制定的县组织法，规定各县按其户口及地形分为若干区。除因地方习惯和地形限制及其他特殊情形之外，每区以 12 村或里组成之，区为地方自治组织。1932 年国民政府又颁布了《区公所组织条例》。第二次国内革命战争时期，在革命根据地，区为一级政权，区执行委员会由苏维埃代表大会选举产生。抗日战争时期，中国共产党领导的各抗日根据地的县下面亦设有区公所，作为县政府的辅助机关。解放战争时期，除陕甘宁边区外，多数解放区在县下设区，作为一级政权。

中华人民共和国成立初期，实行小乡制，平均每个县级行政区管辖近百个乡(行政村)，管辖幅度过大，鞭长莫及，不便管理，为此县下分为若干个区。一部分作为一级政府，设区人民政府，领导若干乡、镇，一般设在面积大、人口多的大县；一部分设立区公所作为县政府的派出机关，代表县政府领导和监督辖区内的若干乡、民族乡、镇，担负县、乡之间的行政事务。一般设在面积较小或人口少的边远小县。至 1952 年底，全国共有 18144 个县辖区。1954 年颁布的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》规定，县人民委员会在必要的时候，经省人民委员会批准，可以设立若干区

公所，作为它的派出机关，明确了区的行政地位和派出机关的性质。至1955年底，县辖区降为14959个。从1955年冬和1956年春起，随着乡规模的扩大，创造了县直接领导乡、镇的条件，县辖区数量大幅度减少，山西、湖南、辽宁、山东、江苏、广东等省先后撤销了所有的县辖区。至1957年底，县辖区仅8505个。1958年农村人民公社化以后，若干个乡合并为一个人民公社，很多公社相当于原来县辖区的范围，绝大多数的县辖区被撤销，但四川、湖南、湖北、山东等地仍有一部分县辖区，1981年底共设县辖区3791个。

1982年实行政社分开、建立乡政权后，乡一级行政区有所增加，不少省、自治区、直辖市恢复了县辖区，至1983年底达5909个，1984年底进一步增为8119个，比1981年增加4328个。1986年中共中央、国务院《关于加强农村基层政权建设工作的通知》指出，除边远山区、交通不便的地区外，县以下一般不设区公所。根据上述要求，不少省、自治区、直辖市进行了撤区并乡工作，先后有天津、辽宁、吉林、黑龙江、上海、河南、广东、广西、海南、贵州、云南、青海、宁夏、浙江、安徽等省、自治区、直辖市全部撤销了县辖区。截至1992年底，全国还有1231个县辖区，1994年底减为1068个，1998年底继续减少到398个。

六、乡

“乡”，自古以来就是中国农村基层行政区域单位的名称。古代中国具有完善的乡亭、乡里制度。清宣统元年（1909年）颁布的《城镇乡地方自治章程》规定，城厢以外的市、镇、村、庄、屯、集等，人口满5万以上为镇，不满5万的为乡，第一次以法律的形式明文规定乡为县以下的基层组织。1939年9月，国民政府公布《县各级组织纲要》，正式确定乡、镇为县以下的基层行政区域，设立法机关（乡民代表会议）和执行机关（乡公所）。1941年又公布《乡（镇）组织暂行条例》，规定以6—15户为1甲，设甲长1人；6—15甲为1保，设保办事处；6—15保为1乡，即1乡约216—3375户。

中华人民共和国成立以后，随国家形势的发展，对乡的建制进行

了四次较大调整。

（一）建国初期到农业合作化高潮前

解放初期，我国农村基层行政区域有2种：即华北、东北各省和内蒙古自治区的行政村相当于其他省份的乡。行政村是抗日战争时期形成的，为适应对敌斗争需要，一般范围较小，华北区各省每一行政村约1500人。华东、中南、西南各省在解放初期尚残存着过去的大乡制，最突出的是广东省，有很大部分乡的人口达1万至3万人，使工作很难深入开展。西北各省地广人稀，原有的乡平均仅2000—3000人。

全国的乡和乡政府，大小悬殊。其中过大、过小的乡和行政村均不能适应当时形势发展的需要，因此中央人民政府政务院于1951年4月24日发布的《关于人民民主政权建设工作的指示》要求：已完成土地改革的地区，应酌量调整区乡（行政村）行政区划，缩小区乡行政区域范围，以便利人民管理政权，密切政府与人民群众的联系，充分发挥人民政权的基层组织作用，并提高工作效率。按照这一指示，华东、中南、西南各省根据本地区情况制定了划乡标准，普遍进行划小乡的工作。经过调整，到1953年华东各省的乡由1951的约2.9万个增加到约5万个；中南各省由1951年约4.2万个增加到7.7万个；西南各省由8000个增加到3.1万个；西北原有乡较小，变动不大，由1.7万个乡减为1.6万个乡；华北各省于1953年将6.8万个行政村合并改划为2.1万个乡。内蒙古自治区和东北各省1955年前未变动，行政村规模基本适应当时的形势，内蒙古自治区约有2800个行政村，东北各省1953年约有3万个行政村。

（二）全国农业合作化高潮到人民公社化前

农业合作化大发展以后，特别是1955年下半年农业合作化高潮到来之后，许多农业生产合作社范围已经突破了原来小乡的行政区域界线，经济恢复时期的小乡制明显不能适应新形势发展的需要。为此，1955年12月29日，国务院关于进一步做好国家机关精简工作的指示中指出："小区小乡制已经不能适应农业合作化运动迅速发展

后的新形势，区乡行政区域应当适当调整。”各地从 1955 年冬和 1956 年春起陆续进行了乡的全面调整：一般平原地区以原来的 3 到 4 个乡合并为 1 个乡，人口在 1 万至 1 万 5 千人左右；丘陵地区一般以原来 2 个乡合并为 1 个乡，人口 6 千至 1 万；山区或边远地区一般不动，个别的以 2 个乡合并为 1 个乡，人口 2 千到 3 千人。到 1957 年底，全国乡数由 1954 年底的 21.8 万多个合并调整为 9.8 万多个。

（三）人民公社化后至政社分开恢复乡政权之前

1958 年兴起的政社合一的人民公社化运动，使原有的乡发生了重大变化。人民公社开始是由高级农业生产合作社组织的集体所有制的经济组织，后逐渐形成政社合一的基层行政区域单位，取代了原来乡的行政地位。党的八届六中全会指出：“人民公社是我国社会主义社会结构的工农商学兵相结合的基层单位，同时又是社会主义政权组织的基层单位。”1978 年修订的宪法明确规定；“人民公社的人民代表大会和管理委员会既是国家基层政权机关和行政机关，又是集体经济领导机构。”由于人民公社一般是由几个乡合并而成的，故全国人民公社数较原来的乡数大大减少。

（四）政企分开恢复乡政权后

党的十一届三中全会以后，中央根据农村实行联产承包责任制出现的新情况，决定政社分开，建立乡政权。1982 年修订的《中华人民共和国宪法》重新确定：“县、自治区分为乡、民族乡、镇。”1983 年 10 月中共中央、国务院联合发出《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，规定建乡规模：“一般以原有公社的管理范围为基础，如原有公社范围过大的，也可适当划小。”据此，各地普遍进行了恢复建立乡政权的工作。到 1988 年底，全国共建立了 45195 个乡（其中含 1571 个民族乡）。截至 1998 年底，全国共有 24195 个乡、1517 个民族乡、19216 个镇。

第七章 中国大陆当代城市型政区

一、发展历程

城市型政区是政区制度发展到一定程度的必然产物,中国城市型政区的产生是中国政区发展史上划时代的重大事件。清末以来的近百年间,城市型政区发展可分为20世纪前半叶、20世纪后半叶两个大的发展时期。

(一) 20世纪前半期

中国现代的城市型政区制度是伴随着城市的发展而形成,并伴随着城市的发展而日益丰富。1911年11月,江苏省召开临时省议会通过了《江苏暂行市乡制》,规定凡县治城厢和人口5万以上的市镇村庄屯集为市,第一次提出了"市制"的概念。1918年中华民国军政府设立广州市政公所,1920年改为市政厅,这是中国市政制度的首次实践。1921年7月3日,北洋政府内务部颁布了《市自治制》,试图建立欧洲式的市镇制度。这是中国第一部由中央政府颁布的关于市制的正式文件,从国家意义上开创了中国市制。翌年,又制定了《市自治制施行细则》,规定设市地方,以首都、省会、商埠、县治城厢,以及其他满1万人口的城镇为限。市分为特别市、普通市两种,特别市的行政地位相当于县,其最高行政长官为监督。京都市的监督为内务部,普通市由所在县领导,其监督为县长。全国共有建制城市10个,其中上海和南京2个为特别市,无锡、杭州、宁波、安庆、南昌、汉口、广州、梧州8个为普通市。1926年10月,北伐军攻克武汉后设立汉口特别市,下辖汉阳县,成为中国历史上第一个辖县的城市。但当

时所谓的市，仅是一种自治团体，不是一级地方行政实体，各自有不同的暂行条例，而无共同适用的组织法。设市后没有明确的行政区域界线，与有关的省、县往往因权限等问题发生纠纷。

鉴于上述情况，国民政府定都南京后，对原来的市制进行了变革，将市改为一级地方行政实体，同时兼有自治团体性质。1928 年 7 月 3 日公布了《特别市组织法》和《普通市组织法》，成为中国第一部全国通行的市组织法，从法律上确定了现代市制。市仍分为特别市、普通市两种。特别市的设置必须符合下列条件之一：(1)首都；(2)人口在 100 万以上的城市；(3)其他有特殊情形者。普通市的设置条件为人口在 20 万以上的城镇。当时全国设市 25 个，其中南京、北平、天津、上海、哈尔滨、青岛、汉口、广州 8 个为特别市，苏州、杭州、芜湖等 17 个为普通市。

1930 年 5 月 20 日，国民政府废止了《特别市组织法》和《普通市组织法》，另行颁布《市组织法》。根据隶属关系将市分为院辖市和省辖市两种，并提高了设市标准，规定设置(行政院)院辖市必须具备下列条件之一：(1)首都；(2)人口在 100 万以上的城市；(3)在政治及经济上有特殊情形者。符合(2)、(3)两款之一，为省政府所在地者，应隶属于省政府。设置省辖市应符合下列条件之一：甲.满足设置院辖市条件(2)、(3)款之一并为省政府所在地者；乙.人口在 30 万以上的城市；丙.人口在 20 万以上，其所收营业税、牌照税、土地税每年合计占该地总收人的二分之一以上者。院辖市由行政院呈请国民政府决定，省辖市由省政府呈经行政院转请国民政府决定。市的基层实行闾邻制，市以下设区，区以下设坊，坊以下设闾，闾以下设邻。并规定 5 户为邻，5 邻为闾，20 闾为坊，10 坊为区。当时由于设市标准较高，加之财政困难，许多经济文化比较发达的城市如苏州、无锡、烟台、郑州、福州、芜湖、南宁等，都曾废市改县。1932 年全国只设 13 个市，即南京、北平、上海、青岛 4 个院辖市，天津、杭州、济南、汉口、广州、汕头、成都、贵阳、兰州 9 个省辖市。1942 年建制城市恢复到 23 个，即南京、北平、天津、上海、青岛、重庆 6 个院辖市，杭州、济南、汉口、武昌、包头、厦门、连云(今连云港)、南昌、长沙、广州、桂林、汕头、成都、自贡、贵阳、昆明、兰州 17 个省辖市。

1943年5月,国民政府对《市组织法》进行了较大的修正,一是规定省辖市工作机构除公安局外一律改为科;二是简化了设市标准,取消了省会不设院辖市的规定。把设置省辖市的条件改为:(1)省会;(2)人口在20万以上的城市;(3)在政治、经济、文化上的地位重要,其人口在10万以上者。从而使一些在政治、经济、文化上居重要地位而人口在10万以上的城市可设省辖市。同时,在市的基层废除闾邻制,实行保甲制。10户至30户为甲,10甲至30甲为保,10保至30保为区。到1947年全国共设市69个,即北平、天津、沈阳、大连、哈尔滨、上海、南京、青岛、汉口、广州、重庆、西安12个院辖市,唐山、太原、包头等57个省辖市。

为了解决设置市建制中存在的问题,国民政府内政部曾于1947年12月拟定了《直辖市自治通则》和《市自治通则》两个草案。将市分为直辖市、省辖市、县辖市3种,首都划为特别行政区。设置直辖市须符合下列条件之一:(1)人口在50万以上者;(2)在军事、政治、经济、文化、历史上有特殊情形者。直辖市置、废及区域变更报中央政府核准,由内政部实施。设置省辖市须符合下列条件之一:(1)人口在10万以上者;(2)在军事、政治、经济、文化、历史上地位重要者。省辖市置、废及区域变更报中央政府核准,由省政府实施。设置县辖市必须符合下列条件之一:(1)人口在1万以上者;(2)在军事、经济上有重要作用者。县辖市置、废及区域变更报省政府核准,内政部备案,由县政府实施。同时规定,市的区域分为行政区域和经济区域,行政区域以行政区界线为界,经济区域以市的经济吸引所及范围为界,没有固定、明确的界线。市通过其主管监督机关间接统筹和协调经济区内的特定经济事务,首次提出了我国城市型政区的三级行政等级制度以及城市政区与城市经济区的概念。

(二) 20世纪后半期

中华人民共和国成立后,社会经济面貌发生了翻天覆地的变化,城市化水平有了很大的提高,因而城市型行政区也随之有了较快的发展。

1950至1957年是中国社会经济制度发生根本变革的时期，城市在经济制度变革时期的作用尤为巨大。1955年6月政务院颁布了《关于设置市、镇建制的决定》。这个文件强调了城市设置与人口、经济、政治、军事诸方面因素的关系，同时还特别强调了市的行政地位和隶属关系。自1949至1957年9年中，累计新设各级城市（建制市，下同）71个，主要分布在湖南、四川、河南、云南、甘肃、黑龙江、内蒙古、山西、河北、安徽等广大中、西部省区。1958至1965年可再分为两个小阶段：1958至1960年由于大炼钢铁和人民公社化运动的影响，3年中增设44个城市；第二个阶段指三年自然灾害及其以后的恢复时期。1962年，国务院作出了调整市镇建制的决定，1963年又颁布了新的市镇设置标准。此时期中国城市人口比重下降，至1965年底城市总数下降为169个，与1957年相比还减少了7个城市。

1966至1976年是中国"文化大革命"时期，城市体系处于停滞不前的状态下，11年中累计新建城市仅21个，撤销城市1个，合并城市1个。

1977至1985年随着改革开放的进展，中国的经济形势发生了深刻的变化，城市设置也进入恢复发展时期，也形成了市领导县的新体制。1977至1985年底，累计新增城市139个，其中湖南、山东、新疆、浙江、湖北、四川、甘肃等省区城市较多。至1985年底，中国共有设市城市324个。

1986至今是中国城市型政区迅速发展时期。原因主要在于东部沿海地带经济持续发展，特别是1992年国家由计划经济向社会主义市场经济转型，资本、土地、劳动力和技术等生产要素发挥越来越重要的作用，农村剩余劳动力大量转移到非农业生产领域，因而设市标准扩大了非农业人口的范围，设市模式也改为以整县改市为主。广东、山东、江苏、浙江、河北等沿海省区新设的城市数量最多。1997年4月，增设重庆直辖市。至1999年底，全国设市城市达667个。

城市型政区是相对于地域型政区而言的。所以在政区模式、体系及行政管理体制上具有与地域型政区不同的诸多特点。

中国当代城市型政区的特点主要集中在以下两方面。

1. 中国城市型政区地位的分类角度众多

按法律地位分为3类：直辖市，设区的市，不设区的市。

按行政地位分为3类：直辖市，相当于省级；地级市，相当于自治州或地区一级；县级市，相当于县一级。还有副省级市（计划单列市）、副地级市。

按市内的最高行政机构分为5类：首都（即北京市），省级机关所在地的市，副省级机关所在地的市（即新疆伊宁市），地级行政机关所在地的市，县级行政机构所在地的市。

按市所隶属的行政机构可分为3类：国务院直辖的市，省、自治区管辖的市，自治州管辖的市。

按特殊行政地位划分可分为6类：（1）国家计划单列市。国务院先后批准沈阳、大连、长春、哈尔滨、南京、宁波、厦门、青岛、武汉、广州、深圳、成都、重庆、西安14个市为国家计划单列市，赋予上述市相当于省级的经济管理权限（重庆今已升为直辖市）。（2）较大的市。1984年12月15日国务院批准唐山市、大同市、包头市、大连市、鞍山市、抚顺市、吉林市、齐齐哈尔市、无锡市、淮南市、青岛市、洛阳市、重庆市共13个市为较大的市。这些市的人民代表大会可以依法拟定本市区域内需要的地方性法规草案。（3）经济特区市。1980年8月第五届全国人民代表大会第十五次会议决定，福建省厦门市，广东省深圳、珠海、汕头市为经济特区市，这4个城市均为地级市。（4）沿海对外开放市。中共中央和国务院于1984年5月批准大连市、秦皇岛市、青岛市、烟台市、连云港市、南通市、宁波市、温州市、福州市、广州市、湛江市、北海市，以及上海市、天津市共14个城市为沿海对外开放市。以后国务院又陆续批准山东威海市等一批市为沿海开放市。（5）管县的市。由4个直辖市和一批地级市构成，分别领导县、自治县、旗和特区，截至1999年底，这样的市有233个。（6）经济体制综合改革试点城市。1981—1989年，国务院和各省、自治区先后批准了72个城市为经济体制综合改革试点城市。其中国务院批准的有8个：沙市、常州、重庆、武汉、沈阳、南京、大连、青岛，各省、自治区批准

的有石家庄、邯郸、唐山、秦皇岛等64个城市。

2. 城市辖区结构多为广域型

主要是指城市型行政区域范围内市区面积(含郊区)在市行政区总面积中所占比例较低。

以直辖市为例,北京市行政区域总面积16800平方公里,市区面积1369.9平方公里,其中中心区面积512.9平方公里(据2000年2月中国地图出版社出版的《北京市地图册》等),市区面积占市行政面积的8.15%,中心区面积占总面积的3.05%。上海市行政区域总面积6341平方公里,市区面积749平方公里,其中中心区面积278平方公里,市区面积占市行政面积的11.81%,中心区面积占总面积的0.44%。以地级市为例,陕西咸阳市政区总面积10273平方公里,其中市区面积619平方公里,占总面积的6.02%。浙江宁波市政区总面积9365平方公里,其中市区面积1033平方公里,占总面积的11.03%。以县级市为例,广东省顺德市政区总面积802平方公里,其中市区(大良镇)面积3.1平方公里,占总面积的0.39%。吉林省舒兰市政区总面积4600平方公里,其中市区面积8平方公里,仅占总面积的0.17%。

因此,当代中国城市型政区管理体制最突出的特点就是程度不同地拥有城市和农村两套行政系统。

直辖市以城市为中心,兼顾属县的行政管理。其行政管理机构大部分是因城市管理而设置的,但也需设置管理郊区、属县的机构。但是直辖市对县的管理,也是把县作为城市发展的腹地和基础来实施的,所以说直辖市的行政管理体制具有向心性。在设区的市内部,市辖区人民政府是城市的基层政府,协助市政府承担城市的部分管理和服务任务。街道办事处是市辖区的派出机构,由区政府指派主任、副主任和科室负责人组成,办事处主要为了加强城市的居民工作而设置,居民委员会是城市居民的自治组织,也承担一部分行政工作。

地级市情况复杂。既有不管县的单一城市,又有管县的市,还有管县也同时管市(县级市)的市。即使是不管县的市(目前有10

多个)，也有相当大的非市区的行政辖区。因此，地级市必须根据各地的特点，为便于综合管理，提高行政效率，设置若干个机构，管辖本市所辖城乡的经济、教育、科学、文化、卫生、体育、城乡建设以及财政、公安、民政、计划生育等各方面的工作，一手抓城市，一手抓农村，并根据实际情况决定行政管理体制的侧重点是在城还是在乡。

县级市的行政范围涉及城、乡两个部分的情况更为明显。与直辖市和地级市相比，县级市更直接地管理着乡村。因此，县级市拥有更为完整的农村行政管理系统，如农业局、林业局、水利局、水产局、畜牧特产局、农机管理局、乡镇企业局、农业区划办公室、土地管理局等。

中国城市型政区的多样性特点，既给管理工作带来了一定难度，也为我国各地发展地方特色的城市经济、城市文化造就了广阔的舞台。

二、直 辖 市

直辖市是城市型政区中层次最高、规模最大、直隶于中央政府管辖的一级政区。中国现有北京、上海、天津、重庆四个直辖市，在国家政治经济生活中占有极其重要的地位。

(一) 直辖市政区模式

在 1997 年重庆成为中央直辖市之后，中国现行的直辖市行政区实际上有三种类型：一为北京，是国家首都性质的直辖市。它是全国最重要的政治中心和文化中心，也是重要的经济中心城市。二为上海和天津，是国家级的经济中心直辖市。三为重庆，是兼有城市型政区与地域型政区双重特征的中央直辖市。重庆升格为直辖市是我国在 20 世纪末和 21 世纪初为加快中西部地区经济和社会发展所采取的一项重要举措，对于确保和加快“三峡工程”的建设、努力把重庆建设成为长江上游经济中心具有重大意义，也是我国省级政区体制改革的新突破。重庆直辖市与京、津、沪 3 个直辖市的显著不同点是，

它既是一个中央直属的"大城市",也是一个拥有广大地域空间的"大农村",是兼有"大城市"和"大农村"两种性质的政区类型。选择这一类型设立中央直辖市,从行政区划体制改革角度看,是一种新的探索和试验。[①]

应当充分肯定,我国自20世纪50年代起实行的中央直辖市制度是符合中国国情的,也是十分成功的。几十年来,北京、天津、上海三大直辖市认真贯彻执行中央在各个时期政治、经济和社会发展的各项政策,取得了令人瞩目的成就。各直辖市在追求自身发展的同时,对全国的经济发展作出了巨大贡献。在面临跨世纪的现代化建设和实现我国长远发展目标中,直辖市担负着重要使命。然而也应该指出,中国现行的直辖市区划模式仍存在许多值得深入研究和讨论的问题。[②]

1. 中央直辖的城市型政区数量偏少,分布不平衡

据1996年统计资料,全国非农人口聚居规模在200万以上的特大城市已达10个,除四大直辖市之外,尚有沈阳、哈尔滨、武汉、南京、广州和西安。接近200万人口的特大城市尚有大连、成都和长春3个。国际、国内经验证明,特大城市作为国家或大区域的经济中心具有一般中小城市所不可替代的作用,特别是在人才、科技、信息、金融、管理和经济运行质量等方面,大城市具有独特优势。历史的经验证明,在中国特定的体制环境下,行政地位即政治权力因素对城市和区域发展的影响往往会超过经济因素的作用。一定数量的中央直辖市对国家和跨地区经济的发展以及政治上的安定团结都有重要作用。20世纪50年代初期,中国曾设有14个中央直辖市。现今的中国拥有12.9亿人口,国土面积辽阔,改革开放以来社会经济有了很大发展,而目前只有四大中央直辖市,显然偏少。从直辖市地区分布来看也不平衡,京、津、沪3市集中于沿海,重庆升格后消除了西南的空白点,但西北、华中、华南和东北

① "世纪之交话重庆"专版,《中国社会报》,1997年3月18日。

② 刘君德:《21世纪中国直辖市政区改革的战略思考》,《中国方域》1999年第1期。

仍缺少直辖市。

2. 直辖市之间内部区划体制的不协调

重庆升格后，设立万县和涪陵移民开发区，区内县级市由重庆市直接管理，因此产生了与京津沪3市区划体制的不协调，并已超出《宪法》关于"直辖市和较大的市分为区、县"的规定。

3. 直辖市郊县改设区与中心城区相混淆

京津沪3市，尤其是上海、北京的郊县经济较发达，人口城市化水平较高，按照国家设市标准早已应该设市、甚至是地级市。上海市在"七五"规划中曾将郊县改"二级市"作为目标，但碍于《宪法》之规定不能设市。而毗邻的苏南、浙北各县均已撤县改市(如昆山、太仓、平湖等)，北京周围的河北各县也已纷纷改市(如廊坊、三河、涿州等)。在这种情况下，直辖市的县还得走改区之路。多年来，京、津、沪三市部分郊县都纷纷改设区，如上海市将宝山县与吴淞区合并改设宝山区，上海县与闵行区合并改设闵行区，嘉定县改嘉定区，金山石化总厂与金山县合并改金山区。北京的昌平、顺义、通县、房山、大兴诸县和天津的武清、宝坻两县也都已先后改区。这种做法解决了"一地两府"的矛盾，也解决了机构与干部的级别等问题。但由此也产生出新的矛盾，即郊区与城市的性质相混淆，出现"假性城市化"现象，给城市人口统计带来不便。

4. 直辖市城区的区、街道规模过大

关于大中城市设区的规模，1955年国务院曾作过规定：人口在20万以上的市，如确有分设区的必要，可以设市辖区，但对直辖市设区规模未作具体规定。从京、津、沪、渝4个直辖市的设区情况看，区的规模相差较大，总体规模偏大。从下列两表可知，北京、上海与天津、重庆，区的人口规模平均相差达25—35万。国外许多大城市的设区规模都比中国小得多，如莫斯科800万人设31个区，伦敦700多万人分为32个自治区(相当于我国的市辖区)，东京都800多万人分为23个区，它们的区人口规模都在

20—35万左右。[①]

表7-1 中国直辖市设区规模统计(1993年)

市别＼项目	设区数(个)	市区非农业人口(万人)	每区平均人口(万人)
上 海	14	810.35	57.88
北 京	10	598.31	59.83
天 津	13	467.10	35.93
重 庆	9	234.38	26.09
合 计	46	2110.14	45.87

资料来源：引自刘君德《21世纪中国直辖市政区改革的战略思考》,载《中国方域》1999年第1期。

作为区政府派出机构"街道"的规模也偏大。据上海市民政局统计,1997年3月全市中心城区10个区的86个街道,平均人口达72760人。最大的杨浦区殷行街道人口达14.32万,同区最小的五角场街道只有2.1万人,两者相比达6.8倍。总体看,不利于基层社区的管理。

表7-2 上海市街道规模统计(1997年3月)

10区总人口(万人)	街道数(个)	平均人口(人)	街道规模分级(人口,个)				
			<5万	5—7万	7—9万	9—11万	>11万
625.7	86	72760	16	22	26	16	6

资料来源：引自刘君德《21世纪中国直辖市政区改革的战略思考》,载《中国方域》1999年第1期。

5. 直辖市的通名欠科学

世界各国都有中央政府直辖的政区,但通名各不相同。主要有：联邦首都区、特别区、直辖区、首都特区、特别市、国家首都区、直辖

---

① 刘君德主编:《中国行政区划的理论与实践》,第239页,华东师范大学出版社1996年版。

市、都等。中国一直沿用“直辖市”这一通名。从政区地名角度看主要存在两大问题：一是由于中国的“市”兼有城市与农村地域的组合特点，尤其是重庆直辖市的城市地域与城市人口比重很小，在这里“市”与“省”并无本质区别，“市”与城市容易混淆，概念不清。二是直辖市与地级市、县级市通名相同，不能反映城市型政区的等级结构。“街道”作为城市区政府下设的派出机构的通名也容易被人理解为一般的马路，亦不够科学。

除上述问题之外，当前直辖市尚存在城乡结合部地区的行政区划与行政管理体制的矛盾。另外，从长远看，由于实行“两级政府、三级管理”体制，有可能引发市与区、区与区在经济社会发展和城市规划、建设、管理等方面的各种利益关系冲突等，也是需要进一步研究解决的问题。

（二）未来直辖市政区改革的战略思考

关于直辖市政区的改革，刘君德教授经过研究，提出了如下观点：

1. 增设直辖市，实行合理布局

第一，增设直辖市，提高部分特大城市的行政地位，有利于跨省区经济中心的形成和发展。这对于按经济区组织经济活动，促进各地区经济的协调发展有重要的战略意义。第二，从政治因素考虑，由于直辖市的政治地位要高于一般省、区，适当增设直辖市，充分发挥直辖市的政治地位和政治影响，对于巩固中央的统一领导，实行人民民主专政，加强政权建设也是十分有利的。同时，如果把增设直辖市与省区适当划小结合起来考虑，在未来中国一级政区增加后，直辖市的跨省区政治、经济作用就更大了。

当然，增设直辖市的数量不宜过多，但要强调城市质量，注意合理布局。除现有 4 个直辖市外，再增设 4 个左右直辖市是必要和可能的。增设直辖市的选择条件主要是：有相当的人口和经济规模，大区性的政治、经济功能较明显；地理位置和交通条件优越，便于与相关省区相联系。按照“一地一府”的原则，有可能另

选省会城市，应尽量在双中心城市的省区中选择，也可在现有的计划单列市中选择。

综合这些条件，东北的大连、西北的西安、华中的武汉、华南的广州或深圳比较有条件升格为直辖市。(1)这些城市规模都较大，经济实力较雄厚；(2)大部分过去曾为直辖市，现在都是计划单列市或省会城市；(3)地理区位条件好，交通、科技、文化发达；(4)在一定时期内有条件向国际化大都市迈进，在各大区中具有“领头”的作用，总体布局合理。从可操作性看，非省会城市大连和深圳升格为直辖市的阻力较小，可先予实施，其余城市需详细进行论证，分步实施。同时，宜对现有直辖市内部的政区进行合理调整与改革。

由于直辖市主要担负着跨省区的政治、经济、文化功能，其管辖农村地域的范围不宜过大。为了规范直辖市的功能地位，有必要制定相应的法规。

2. 改革直辖市内部政区模式，建立新的行政区——社区体制

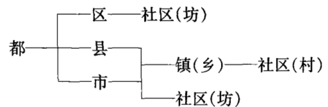
目前各直辖市政区纵向体系不一，通名不科学、设置不尽合理，宜作如下改革。

(1) 改直辖市通名为“都”。“都”具有都会、都市的含义，是城市化水平较高、城镇密集的都市区域。在一个“都”内，不仅包括有若干“区”，而且可以包括有大小不等的“市”，以及与城市不可分割、现代化水平较高的农村地域。对于北京来说，“都”还具有首都的政治意义在内。“都”既可与地域型政区的“省”、民族型政区的“自治区”相区别，也可避免与一般城市的通名相混淆。以“都”作为通名，比较全面、确切地反映了其作为中央直辖的、城市型政区的政治、经济功能和行政等级地位。“都政府”取代市政府，市人大、市政协相应地改名“都人大”和“都政协”。

(2) 都下辖区、市和县。“区”和“县”与原直辖市下的市辖区和县基本相同，所不同的是允许都下辖“市”，从而突破了现有的包括《宪法》在内的法规。一是客观上现直辖市的许多郊县已符合国家规定的设市标准，且重庆直辖市已突破《宪法》规定而辖市；二是与

"省"、"自治区"一级政区相协调。"都"下设市的模式除现有的整县改市外,规模较大的镇(如规定人口达到8万或10万人)也可单独设市。在"都"下不再搞市管市、市辖市,"市"可以有规模大小和行政等级之分,但与区、县一样均应由"都"直辖。同时,可在全国范围内实行统一的市县分等。

(3) 社区和乡镇分别是城区和郊区市县的基层自治和行政建制单位。将现有的城市"街道"改为社区(建议称"坊"),在城区和市县驻地设置,目前仍为派出机构,应逐步向自治体过渡。这样在中心城区形成"都——区——社区(坊)"层次结构的两级政府、三级管理的行政区——社区体系。而在郊县则在市、县之下设乡镇,基本形成三级政府、三级管理体制。规模较小的市可不设乡镇,而设社区(坊)。根据以上几点,中国的直辖市内部政区结构体系模式将发生重大变化,如下"都政区模式结构图"所示。这一模式吸取了日本东京都的经验,但又符合中国现行的直辖市实际情况,解决了直辖市内部政区体制许多不合理的矛盾,具有很强的可操作性。



3. 对区、街功能进行合理定位,适度调整其规模

(1) 合理确定区、街功能职责。从国外大城市设区的性质和我国早期城市设区的本意看,区是为了协助市政府分担城市管理功能,即主要是城市公共服务的提供与管理机构。但实际情况发生了很大变化,随着市政府大量权力的下放,区的独立性、综合性大大加强,在许多地方已等同于市政府。这种变化,实际上都缺少严格的法律依据。同样,街道由于区政府各种权力的下放,其性质、功能也早已超越了"派出机构"的范围。因此,应根据已发生的变化,对区、街功能进行科学合理的定位,制定相关法规,使区、街行政管理规范运作。

目前我国直辖市的区政府有三种类型:一是中心城市的区、街,

城市性功能十分集中；二是城市边缘区的区、街，位处城郊结合部，一般以城市性质为主，兼有部分郊区功能；三是与中心城区分割，由整县改区而来，与作为地域型政区的县并无多大差别。这方面工作的重点，应主要对上述第一、第二两种类型的区进行功能定位，明确其性质。第三种类型的区以恢复“县”或设立二级市更为合理。同样，对街道的职能也要作合理定位。“两级政府，三级管理”在近期是必要的，但从长远看，在政府职能转变之后，在现代化大城市的硬件建设任务基本完成之后，街道(社区)应向居民自治体方向转变。

(2) 适当调整区、街规模。总的原则是适当缩小规模，增加管理幅度。第一，随着政治体制改革的深化，城市政府直接干预经济的功能将淡化、弱化；第二，各种法制的健全与实施，城市管理将纳入法制化轨道；第三，城市作为一个整体的社会，应更多地强调协调、统一管理，城市管理的重心应适当“上移”，实行上下协调管理。区、街(社区)管理应更多地面向人民群众。因此，区、街规模的适当划小不仅必要，而且可能。

从国内外目前的实际情况看，区的规模以25—35万人口为宜，如上海市市中心区(不含浦东及闵行、嘉定、宝山、金山区)现有的10个区可增加至15个左右比较合理。北京市中心区的东城、西城、崇文、宣武4个区也应适当划小，而天津、重庆的区平均规模较合适，不宜作大的变动。街道的规模也应适当划小，由于街道改为自治体性质的社区，其规模大小应充分考虑有利于对居民的管理、提供社区居民服务为主要原则。还要注意各类公共设施和社区服务的经济规模，总体规模以5万人左右为宜，但要因地制宜。

(3) 撤销郊区建制，建立城乡结合部管理新模式。直辖市和其他城市的市郊区行政建制是在市、县分立的情况下，为中心城市发展提供必需的土地空间和为城市居民生活提供副食品生产基地，以保证城市的正常运转而设置的。在计划经济体制下，这种体制发挥了重要作用。但改革开放以来，在中国显性的“行政区经济”运行时期，郊区政府在发展辖区经济中，凭靠其依托城区的区位优势、土地空间优势和某些政策优势，为追求自身利益最大化，在其经济迅速发展的

同时，对其所包围的市中心区的发展带来很大影响。市、郊矛盾十分严重，城市作为一个整体难以实行统一规划、建设和管理。特别是城乡结合部由于土地利用的多元性、经济成分的复杂性、社会管理的艰巨性和居民利益的特殊性，而使各种矛盾交叉，十分复杂，长期以来成为行政管理的一个难点。各大、中城市市区政府都强烈要求改变这种郊区包围市区"蛋黄式"的不合理行政区划结构。根据"华东师范大学中国行政区划研究中心"近几年在合肥、南宁等城市的调查，设置郊区建制利少弊多，特别是不适应在新形势下中心城市发展的需要，应当下决心改革这一区划体制，撤销郊区建制，与中心城区组合，重新对区辖范围进行合理划分。近几年来，一些省会城市，如长沙、成都、杭州等经过论证，撤销了郊区建制，变"蛋黄式"区划结构为"放射式"区划结构，缓解了上述矛盾，收到很好的效果。上海、北京未设郊区政府，上述矛盾就少得多，天津市也在 1992 年撤销了郊区建制。截至 1999 年底，全国尚有 23 个郊区政府建制(包括 5 个省会城市在内)，也应视不同情况进行改革。

应当指出，撤销或不设置郊区政府，在城市和效县的接壤地带各种矛盾仍然存在。如何解决直辖市及其他大中城市城乡结合部的各种矛盾，也是一个十分复杂，值得认真研究的大课题。从上海市部分城乡结合部街、镇的实践经验看，区别不同情况实行镇管社区、街管农村、街镇并存等不同模式是一种新的试验，应认真加以总结。同时，在城乡结合部应坚持整建制(保持村建制的完整性)调整的原则，要注意城市规划与行政区划的协调，土地批租、房地产开发、开发区建设等也都应充分考虑原有的行政区划格局，尽量减少开发中的矛盾。从长远看，应采取措施，淡化行政区划界线带来的利益矛盾，避免频繁调整行政区划界线。

行政区划改革是我国政治体制改革的一个重要组成部分，因涉及各种利益关系的调整，故而十分复杂、敏感。在新世纪之初，我国经济体制改革不断深化、现代化建设事业取得世人瞩目成就的大好时期，积极而又稳妥地推进我国的直辖市政区体制改革不仅非常必要，而且十分可能，是完全具备条件的。我们坚信，在邓小平理论指引下，我国的直辖市政区改革一定能够不断地推向前进。

三、地级市、市管县(市)与市辖区

中国的建制城市设置模式经历了以"切块设市"为主到"整县改市"为主的变化过程。20世纪80年代以来,又纷纷将作为省级政区派出机关的"地区"改为"地级市",从而大规模地实行"市管县"体制。每一种模式和制度在具体实践中都暴露出了新的矛盾和问题,其中问题最多的是"整县改市"、"市管县"甚至"市管市"体制。伴随着改革开放以来中国城市化进程的加快,原有城市规模的扩大与新兴城市的崛起,必然要对原有的制度提出挑战,要求建制城市设置模式有新的突破。中国城市设置模式如何改革,是研究中国城市型政区制度的重要使命。

(一) 地级市的来龙去脉

地级市,即行政地位相当于地区(专区)或自治州一级的市。

早在新中国建立之初,就有相当于专区一级的市,长期以来叫"省辖市"。"文化大革命"期间,专区陆续改为地区,相当于专区一级的市也就变为相当于地区一级的市。1983年,劳动人事部和民政部在《关于地市机构改革中的几个主要问题的请示报告》中,按市的行政地位将市分为地区级市和县级市,同年在国务院有关行政区划批复中正式使用"地级市"这一名称。地级市与原来使用的"省辖市"相比,准确性、科学性更强,因为:(1)根据《宪法》和《国务院关于设置市、镇建制的决定》有关条款规定,除直辖市以外,市按管辖关系可分为省辖市、自治区辖市、自治州辖市,不少地级市由自治区管辖。用省辖市表示地级市不全面,也不科学。(2)不少县级市由省直接管辖,显然这些县级市应该包含在省辖市概念之中,而且由省委托地区管辖的县级市,从法律上讲也属省辖市范畴,因此省辖市无法明确市的行政级别。(3)民国时期的省辖市都是相当于县一级的市,使用省辖市来表示地级市容易造成混乱。

为了有关方面使用方便,1985年民政部在编辑《中华人民共和国县级以上行政区划沿革(1949—1983)》一书时,统一将市分为地级

市和县级市，对原来的市逐个予以认定。根据《中华人民共和国县级以上行政区划沿革(1949—1983)》和历年《中华人民共和国行政区划简册》的初步统计分析，中国地级市的发展大体可以分为以下几个阶级。[①]

(1) 1949—1957年持续发展阶段。地级市由1949年底的54个增加到1957年底的92个，平均每年增加4.75个，年均递增率为6.9%。

(2) 1958—1964年回落阶段。仅1958年一年就减少24个，比1957年减少26.1%。此后又有较大幅度的回升，1960年底曾达55个。60年代初，随着市建制的压缩，地级市再次回落，至1964年底降为75个，比1957年底减少17个，平均每年减少2.43个，年均递减率为2.9%。

(3) 1965—1974年徘徊阶段。截至1974年底，全国地级市总数为87个，比1964年底增加12个，平均每年增加1.2个，年均递增率为1.5%。10年中有3年为零增长，1年为负增长。

(4) 1975—1982年加速发展阶段。至1982年底，地级市达112个，比1974年底增加了25个，平均每年增加3.31个，年均递增率为3.2%。除了1976年增长率为零以外，没有负增长。

(5) 1983—1988年高速发展阶段。从1983年起，随着市领导县的体制在全国范围内试行，大量的县级市升格为地级市。至1988年底，地级市增加到183个，6年中增加了71个，平均每年增加11.83个，年均递增率为8.5%。其中，1983年增加33个，1985年增加14个，1988年增加13个，分别比上年增长29.5%、9.5%和7.6%。

(6) 1989—1999年平稳发展阶段。1988年底，为了控制机构编制，国务院决定暂停审批县级市升格为地级市。但考虑到日照市和锦西市升格问题早已上报，作为遗留问题，国务院于1989年批准上述2市升格为地级市。此后，1991年新设地级揭阳市，潮州市升格为地级市。1992年扶余市改为地级松原市，滁州、莱芜、万县3市升格为地级市。1993年白城、黑河、孝感、南充4市升格为地级市，新

---

① 据浦善新等著:《中国行政区划概论》，第368—369页，知识出版社1995年版。

设地级防城港市。1994年增加10个地级市,截至1999年底,全国共有地级市236个。其中,湖州、东莞、中山、三亚、嘉峪关5个为不设区的市,其余231个为设区的市。

地级市的最大问题是地级政区的存在是否合理。地级市的大量设立,把虚的省级政府派出之"地区"坐实为一级政区,不仅与《宪法》精神不符,而且政区在省与县之间增加了一级,与行政区划精简、高效原则背道而驰。因此,地级市及其存在的主要方式"市管县"体制应如何改革,的确是关系到国家政权建设的大事,具体分析如下。

(二) 市管县体制的主要类型

"市管县"是目前我国城市行政管理的主要体制之一。即由市管辖若干县或自治县,本意是要以经济相对发达的中心城市带动周围农村的快速发展。市管县体制始于解放初期,主要是为解决大城市蔬菜、副食品问题。但大规模地推行市管县体制则是20世纪80年代以来的事,其目的是从发挥中心城市作用、加快城乡一体化建设的高度出发,针对原来市县分治的弊端,进行了"地区"行政管理体制改革。1982年,中共中央以(1982)51号文件发出了改革地区体制、实行市管县体制的通知,年末首先在江苏省试点,1983年开始在全国试行。至1994年底,全国除海南省以外的29个省、自治区、直辖市都实行了市管县体制,共有192个市领导741个县、31个自治县和9个旗、2个特区,另代管240个县级市,管县的市占直辖市和地级市总数的93.8%。1999年这一比例更达到了97.1%,可见覆盖面之广。

我国市管县体制的类型,主要有以下四种形式:

(1) 地市合并。即将原来具有相当经济实力的省辖地级市(或地区行政公署所在地的县级市)与原地区行署合并,实行市管县。如江苏的苏州市与苏州地区合并,河北的保定市与保定地区合并,山西的榆次市与晋中地区合并等。

(2) 将原来的县级市升格为地级市,进而实行市管县。如1986年河南省撤销许昌地区,把许昌、漯河两市升格为地级市,将许昌、长葛、禹县、鄢陵4个县划归许昌市管辖,将舞阳、临颍、郾城3个县划

归漯河市管辖。

（3）将近年来新设的县级市升格为地级市，实行市管县。如浙江省的嘉兴、湖州、绍兴、金华、衢州等市，都是20世纪70年代末80年代初以来陆续改市，进而又将其升格为地级市并管辖一定数量的县。

（4）将县直接升格为地级市，实行市管县。这种类型主要出现在广东，如1988年广东省撤销了清远、河源、阳江3个县，设立了清远、河源、阳江3个地级市，并实行市管县体制。

（三）市管县体制与发挥中心城市作用的关系

1．市管县体制的作用与本质

我国长期实行市、县分治的行政管理体制，使城市人为地脱离周围地区而孤立发展，造成了城市经济发展过程中块块分割、条条分割和城乡分割等严重弊端，制约了我国中心城市的健康发展。20世纪80年代以来，随着人们对中心城市地位与作用认识的提高，明确提出了充分发挥城市的中心作用，逐步形成以大、中城市为依托的城市经济区的设想，并相应在城市经济与行政管理体制上进行了重要的改革。较突出的有：一是对一些城市实行计划单列制；二是试行市管县体制。前者更多地着眼于对城市在经济管理权限上的放权，而后者则带有综合性更强的放权，不仅扩大了城市的经济、行政管理权限，而且在地域组织形式上也给予了明确的保证。因此，对管县的城市来说，其意义与作用更大。

实行市管县体制的本意是：尽量促使城市行政区与城市经济区基本保持一致，并在法律上予以明确界定，有效协调改革开放以后我国经济管理与政治行政管理两者之间的关系。把城市周围与城市有密切地缘关系的农村划归城市统一领导，以解决城乡分割问题。把原来布局在城市里面但分属中央、省、地区各主管部门管理的企业，除少数大型骨干企业仍由中央各部委直接管理外，其余逐步交由所在城市统一管理，以解决“条条”分割问题。通过发挥本地区优势，广泛开展地区分工与横向经济合作，建立开放型经济网络，以解决“块块”分割问题。因此，就上述出发点而言，无疑是正确的。但问题是

从实践的效果看，不仅与原来的设想差距较大，而且出现了新的矛盾与问题，其根源在于市管县体制这种制度本身。在我国以行政性分权为主、政府职能转换尚未到位的体制背景下，市管县体制所构成的区域，在本质上是一种城市行政区而非城市经济区。因为：

第一，城市经济区是一种以城市为中心的经济客体，是经济发展的地域组织形式。而市管县体制，在本质上仍然是一种地方政权的存在形式以及行政区划管理组织形式。尽管我国的行政区划管理被赋予了特定的经济管理内涵，但归根结蒂还必须为地方政权建设服务。因此，市管县体制所构成的区域，在本质上还是一种城市行政区，只不过与过去的城乡分治和地区行署管理体制相比，城市的行政"地盘"扩大了，城市取得了对周围地区实施行政与经济管理的合法地位，整个地区的政治、经济和社会管理组织形式由"虚"变"实"。

第二，城市经济区的运行以企业为主导，区域经济发展是按照市场规律运用经济手段和经济法规进行管理。然而，在市管县地区，由于我国政府职能转换问题没有得到根本解决，因此，政府仍然对地区经济发展起着主导作用。且大市带县以后，仍旧沿用传统的行政管理手段、管理方式对周围地区进行经济管理。就此而言，实施市管县体制以后，即使城市所辖地域范围基本与客观存在的经济区保持一致，但两者也只是形式上的统一，在内涵上并没有得到统一。也就是说，市管县体制所构成的区域，还不是真正意义上的城市经济区。

第三，城市经济区的划分主要考虑经济因素，特别是地域之间的合理分工问题。因此，城市经济区是一种有机的生产地域综合体。而市管县范围的确定，除了考虑经济因素外，还必须考虑其他一些诸如政治的、民族的、文化的、历史的、地缘的因素等等。即使对经济因素的考虑，也更多地着眼于地区之间的利益关系平衡，致使我国市管县范围的确定，普遍受到人为因素的不合理干扰。如一些县的归属往往就是各地级市与省政府讨价还价的结果，有的甚至是省政府直接用行政手段强行捆在一起的。从这个意义上看，市管县所构成的区域，很大程度上是一种复杂的、微妙的社会综合体。有的市管县辖区甚至与古代的府完全一致，如山西晋城、浙江湖州、安徽安庆等。显然，与作为生产地域综合体的城市经济区相比，两者并不能相提并论。

基于市管县体制的这种本质,我们就不难理解,在我国实行市管县体制过程中,不可避免地会产生因这种体制本身无法克服的弊端而造成的问题与矛盾。尤其是以下两个方面,即中心城市的作用发挥问题和市县利益冲突问题。

2. 市管县体制与中心城市作用的发挥

关于中心城市的作用发挥和中心城市的体制改革问题,20世纪80年代以来一直是我国学术界尤其是经济学界十分关注的一个重点,并取得了不少有价值的理论研究成果。随着改革的不断深入,人们对于不同体制背景下中心城市作用发挥的实质,也有了越来越深刻的认识。

我国正处于传统计划经济体制向市场经济体制过渡的时期。随着中央向地方分权,上级政府向下级政府分权,中心城市在经济上的独立性与传统体制相比明显加强。这一时期,区域经济发展正由上级计划下达方式向市场作用方式过渡。在这种情况下,中心城市的作用便介于计划调拨与横向流动之间。此时,中心城市经济中心作用的发挥必须配以适当的区域,并在行政隶属关系上予以明确。中心城市与区域的上述联系方式必然要求中心城市的功能与行政区一致,即行政区与经济区的高度一致性。[①] 从这一观点出发,实行市管县体制,把中心城市的经济影响与行政区统一起来,对于当前体制转轨时期我国中心城市的作用发挥,是有它一定的积极意义的。

然而,我们应该清醒地认识到,实行市管县体制,毕竟只是做到初步把城市经济区与行政区的形式统一起来。在内涵上,由于受到我国的行政性分权改革、政府职能转换不到位的影响,两者并没有得到真正的统一。这突出表现在:大市带县以后,仍旧沿用传统的行政手段与管理方式对所辖市县进行经济管理。因此,市管县体制虽然一定程度上打破了旧的条块分割,但必然又形成了新的“块块”,只不过这个“块块”与原来相比,已从传统的“市属”概念演变为现在的“市域”概

① 舒庆:《中国行政区经济与行政区划研究》,第155页,中国环境科学出版社1995年版。

念。从表面上看，“市域”概念是比“市属”概念进了一步；而实际上，“市域”概念的本质在政府主导型经济模式下，仍然是一种新的“块块”。若从更宏观的角度分析，市管县体制的实施，固然扩大了各中心城市的行政“地盘”，也使得各中心城市在处理一些经济发展问题时的回旋余地更大。然而正是由于存在这种内部的回旋余地，在客观上反而阻碍了更大范围内各个中心城市的横向协作，从而形成一种新的“块块”分割。由此可见，市管县体制的实行，实际上是把中心城市作用的发挥限制在一个新的框框内，并没有真正解决我国中心城市作用发挥的一个关键问题(即突破行政区划的限制)，存在着浓厚的“行政区经济”色彩。显然，这是这种体制本身的缺陷所造成的。

另一方面，在实行市管县体制过程中，一些不正常的人为因素干扰，也是影响市管县地区中心城市作用发挥的重要因素。市管县范围的确定是否合理，就直接关系到这种体制的实施效果尤其是中心城市的作用发挥。如果范围过小，本身就不利于中心城市的进一步发育成长；而如果范围过大，又会造成“小马拉大车”的局面。从表面上看，上述问题的产生是由于人为因素，也就是市管县范围确定不合理所造成的结果；从实际上看，问题的关键仍在于这种体制本身的缺陷，只不过人为的不合理因素把这种体制上的缺陷表面化了。即便是消除了这种人为因素的影响，在目前的市管县体制下，中心城市如何突破行政区划的限制而发挥作用这个问题，还是没有得到很好的解决。

3. 市管县体制与市县利益冲突

市管县体制的实行，按原先的设想，应该符合市县经济发展的共同利益。但是从实践的结果来看，情况并非完全如此。据周一星等学者对市管县体制影响辖县经济的问卷调查分析表明，[①] 在被调查的辖县中，只有 19%的县认为市管县对辖县经济发展是“利大于弊”，25%的县认为“弊大于利”，另外 56%的县则认为“利弊参半”，可见市管县体制并未受到辖县的普遍欢迎。究其原因，非常重要的

① 周一星等：《市管县体制对辖县经济影响的问卷调查分析》，载《经济地理》1992 年第 1 期。

一条就是实行市管县体制后，市县之间存在着相当普遍的利益冲突，尤其在发达地区和中心城市经济实力较弱的地区。

市管县体制的实行，使得原来没有上下级行政隶属关系的市县，现在却有了明确的等级关系。这样，在市、县都是一级相对独立的经济利益主体前提下，一旦牵涉到相互之间的利益关系，大市就有可能利用其有利的行政地位以各种形式侵夺县的利益，从而不可避免地产生一系列市县利益冲突。如市县之间相互争项目、抢外商、夺外贸出口权等，造成市县貌合神离。在执行计划分配中，市出于自身利益的考虑，对上级下达的资金、物资、农转非指标等，往往中间截留，分配不合理，透明度低。有的市还以行政命令低价从县调进农副产品，侵占县的利益。因此在经济利益方面，县普遍认为，市对市区和县有亲疏之分，市领导县不是市帮县、市带县，而是“市吃县”、“市卡县”、“市刮县”、“市挤县”、“市压县”。

在市管县地区，市县利益冲突激化的后果就是导致整个地区的经济发展存在严重内耗。特别是在市县经济实力比较接近的发达地区，市县之间的经济摩擦日趋激烈。由于县有足够的经济实力与市相抗衡，相互之间各自为政，各谋自身发展。于是，重复建设、同构竞争等行为愈演愈烈。整个地区不仅谈不上统筹规划，合理布局生产力，甚至市县之间互相削弱，十分不利于形成对外整体优势，最终造成了整个地区对外竞争能力的相对下降。在部分地区，市县之间的利益冲突还进一步引起市县关系的紧张，甚至很可能成为一种不稳定因素。市县间利益冲突的产生，也存在一些客观性因素，如对经济实力较弱的中心城市来说，实行市管县以后，由于加大了城市的财政支出，增加了城市财政负担，客观上就促使这些城市利用其有利的行政地位，采取行政手段来转嫁这种城市财政负担。可以说，所谓“市吃县”、“市卡县”、“市刮县”等现象，都是这种转嫁城市负担的行政化表现。同时，对经济实力不足的中心城市来说，还由于其自身城市经济发展正处于极化阶段，客观上也不可能对周围的辖县经济发展产生有效的扩散作用，反而存在与辖县争利的强烈利益动机，从而引起相互之间的利益冲突。

但是应该指出，市县利益冲突从根本上说，体制本身的因素和主

观指导思想上的因素才是重要的内因。就市管县这种体制而言，不仅没有改变我国本来就存在的用行政手段干预经济发展的弊端，反而在某些方面加剧了行政化倾向。在商品经济条件下，行政直接干预经济的后果，只能是导致大量的不规范竞争行为，进而不可避免地引发利益冲突。另一方面，在指导思想上，实行市管县以后，有的市片面地把县当作自己的附属行政单位，要求县的经济发展从属于市辖区经济发展的需要，并没有真正突破传统的“市属”观念而形成“市域”观念。在处理一些全局性问题时，眼光只看到市辖区的那个行政“块块”，这种本位行为自然遭到了县的普遍反对和抵制。因此，实行市管县体制，问题的关键不是“小马拉大车”带不动，而是这种体制本身。

（四）市管县体制的改革方向

基于上述分析，实行市管县体制不是今后我国政区体制改革的根本方向。这是因为：无论是中心城市作用的发挥，还是市县利益关系的协调，从根本上来说应该依靠市场机制或经济手段，而不是依靠行政机制或行政手段。因此，市管县体制是我国新旧体制交替阶段的一种过渡形式。随着今后社会主义市场经济体制的逐步建立，市管县体制也就失去了其存在的基础。从行政管理的角度分析，市管县体制把原来地区一级政权由虚变实，增加了一级政权管理层次，既增设了机构，扩大了编制，也不利于行政管理工作的高效运转，显然不符合今后我国行政管理必须高效、精简的改革方向，同时与我国今后行政区划层次应该尽量简化的政区改革方向也是背道而驰的。因此，逐步取消市管县体制，是一种客观的发展趋势。

当然，由于我国的社会主义市场经济体制的建立不可能一蹴而就，取消市管县体制也只能是一个渐进的过程。在这种情况下，我们一方面要通过深化市场经济体制改革，合理划分市与所辖县的事权和财权，积极培育城市中心市场，市政府代办的经济权限该放的放、该还的还，从而继续发挥市管县这种体制本身的一些积极作用。另一方面，要结合我国政区改革的总体方针，特别是高层政区的省区划小，积极探索彻底取消我国市管县体制的新路子。与此同时，在不可

能马上取消市管县体制的情况下，还应认真总结经验教训，进一步改革和完善市管县本身这种体制。

具体来说，今后我国市管县体制的改革和完善应重点把握以下几点：(1)在一般情况下，不再审批新的市管县体制。对中心城市经济实力不足的地区，尤其不宜实行市管县体制，防止“小马拉大车”。(2)在中等以上城市人口密度较低的省区，除省会城市和较大规模的重要工矿城市之外，一般也不实行市管县体制。(3) 建立市管县体制评审指标体系，从严掌握标准，只有在符合标准并且确实需要的前提下方可批准实行市管县体制。(4)对已经实行市管县体制的地区，应根据中心城市的实力，按地域经济联系以合理界定辖县范围。如果已经界定的地域范围不合理，则必须适时地坚决加以调整。(5)认真总结经验教训，实事求是地权衡利弊，对其中弊多利少的，应坚决予以纠正，撤销市管县，恢复行署设置或代之以更加合理、更加灵活的行政区划体制。

(五) 关于“市辖区”

关于直辖市市辖区管理的合理幅度，上文已有所述。笔者认为，当今市辖区(主要是指地级市)名称至少存在以下三类问题：一是有的只有通名而无专名，二是有的地名特征不明显，三是存在大量的重名。

1. 市辖区只有通名而无专名

根据《2000 年中华人民共和国行政区划简册》，山西大同、阳泉、长治、晋城，江苏盐城，广东汕尾、佛山，陕西铜川，宁夏银川 9 市均有名为“城区”的市辖区，河南濮阳市仅有的 1 个市辖区名为“市区”，西藏拉萨市仅有的 1 个市辖区名为“城关区”，甘肃兰州市也有“城关区”，福建莆田市的 1 个市辖区叫“城厢区”，广西南宁、柳州、梧州 3 市均有名为“市郊区”的市辖区。而拥有市辖区叫“郊区”的城市则有河北石家庄，山西阳泉、长治，黑龙江佳木斯，内蒙古呼和浩特，江苏扬州、常州、苏州、无锡，安徽合肥、蚌埠、铜陵、安庆，江西南昌，山东泰安，河南开封、洛阳、鹤壁、新乡、安阳，湖南衡阳，陕西铜川，宁夏银

川等23个市。河北石家庄与山西大同、阳泉3市还有叫“矿区”的市辖区建制。“城区”、“市区”、“城关区”、“城厢区”、“市郊区”、“郊区”、“矿区”仅仅是城市辖域内的通用名称。市辖区选取这样的名称达不到既有地方特色、又能区别于其他地名的作用，因此这些名称应尽早尽快更改为好。并且，城市“郊区”建制若是蛋黄式结构，最好还撤销“郊区”，详见上文。

又如，呼和浩特市还有名为“回民区”的市辖区，也是只有通名而无专名，建议增添具体名称。河南郑州、开封、洛阳3市的“回民区”名称之前分别冠以“管城”、“顺河”、“瀍河”之名，齐齐哈尔的“达斡尔族区”名前也有“梅里斯”的名称，可援以为例。

2. 市辖区的地名特征不明显

青海西宁市所有的4个市辖区名称分别为“城中区”、“城东区”、“城西区”、“城北区”，安徽合肥、蚌埠两市的市辖区均称“中市区”、“东市区”、“西市区”、“郊区”，山东青岛市有“市南区”、“市北区”，济南等7市有“市中区”，河北保定市有“南市区”、“北市区”，辽宁营口市有“西市区”，等等。所有这些由方位词组成的市辖区名称，一旦离开城市名称便很难让人知道究竟在哪里，地名特征不是很明显，从而降低了地名的示位功用，因而在适当的时候应改成具有本地特色的名称。

黑龙江佳木斯市的市辖区名称弥漫着一股“文化大革命”的遗风。全市5个市辖区除“郊区”外，另4个分别叫“永红区”、“向阳区”、“东风区”、“前进区”。河南平顶山市有“卫东区”，新乡市有“红旗区”，黑龙江鹤岗市有“向阳区”，伊春市有“红星区”。虽然这些区名的字面含义健康，但毕竟都是30多年前那个特殊时代留下的遗产，易使人联想到“极左”、“文革”，与现代和平、稳定、发展的社会和谐环境并不协调，故宜改名。

3. 市辖区重名问题突出

上述两类市辖区中已有不少重名。除此之外，重名的情况还有：

(1) 市辖区名称与市名重名。如黑龙江伊春市有伊春区、四川

广安市有广安区、山东东营市有东营区、湖北荆州市有荆州区。

(2) 市辖区之间名称重复的更多。如济南、枣庄、济宁、内江、广元、遂宁、乐山7市均有“市中区”,石家庄、沧州、平顶山、新乡、海口5市均有“新华区”,福州、南京、开封、徐州4市均有“鼓楼区”,西安、银川、南宁、呼和浩特4市均有“新城区”,广州、鹤岗、乌鲁木齐3市均有“东山区”,石家庄、张家口、邢台3市均有“桥东区”与“桥西区”,鞍山、四平两市均有“铁东区”与“铁西区”。两市共有的同名区名则有:太平区(哈尔滨与阜新)、白云区(广州与贵阳)、江北区(重庆与宁波)、江东区(宁波与衡阳)、西安区(辽源与牡丹江)、西湖区(杭州与南昌)、河东区(天津与临沂)、宝山区(上海与双鸭山)、和平区(天津与沈阳)、南山区(深圳与鹤岗)、南市区(上海与保定)、城中区(西宁与柳州)、城北区(南宁与西宁)、清河区(淮阴与铁岭)、朝阳区(北京与长春)、普陀区(上海与舟山)、新市区(保定与乌鲁木齐)等。并且这里的“西安区”、“宝山区”、“东山区”、“清河区”,分别与陕西之西安市、云南之保山市、福建之乐山县、河北之清河县的专名部分重名或同音。

(3) 市辖区专名与县级或县级以上政区专名的重名也很多。除上述已指出的重名以外,还有:天津市的河北区与河北省重名,乌海市的海南区与海南省重名,大庆市的大同区与山西大同市重名,大连市的中山区与广东中山市重名,北京市的通州区与江苏通州市重名,北海市的海城区与辽宁海城市重名,兰州市的安宁区与云南安宁市重名,内江市的东兴区与广西东兴市重名,益阳市的资阳区与四川资阳市重名,上海市的长宁区与四川长宁县重名,鹤岗市的兴安区与内蒙古兴安盟、广西兴安县重名,鹤岗市的兴山区与湖北兴山县重名,鸡西市的梨树区与吉林梨树县重名,牡丹江市的东安区与湖南东安县重名,苏州市的平江区与湖南平江县重名,桂林市的象山区与浙江象山县重名,本溪市的平山区与河北平山县重名,锦州市的太和区与安徽太和县重名,焦作市的山阳区与陕西山阳县重名,六盘水市的钟山区与广西钟山县重名,南京市的大厂区与河北大厂回族自治县重名,东营市的河口区与云南河口瑶族自治县重名,葫芦岛市的连山区与广东连山瑶族自治县重名。

（4）有些市辖区名称与县级或县级以上专名读音相同、用字相近。如广州市的黄埔区与上海市的黄浦区形近、音同，上海市的青浦区与淮阴市的清浦区音同、形似，大连市的中山区与广西钟山县同音，六盘水市的钟山区与广东中山市同音，等等。

（5）还有些市辖区名称非常相似，仅一字之差，也易出错。如长沙市有雨花区，南京市则有雨花台区；长春市有二道区，吉林通化市则有二道江区；广州、贵阳两市均有白云区，内蒙古包头市则有白云山区；吉林通化市有东昌区，山东聊城市则有东昌府区；辽宁丹东市有元宝区，内蒙古赤峰市则有元宝山区；湖南常德市有武陵区，张家界市则有武陵源区。

总而言之，当今 661 个市辖区名称中，[①] 笔者认为至少有 84 个名称存在问题，占 12.7%。这 84 个市辖区名称分布在 98 个直辖市和地级市中，占我国建制市总数(240 个)的 40.8%。可见，市辖区名称问题牵涉面很广，不可轻视。1986 年 1 月 23 日国务院颁布的《地名管理条例》第 4 条规定："全国范围内的县、市以上名称，不应重名，并避免同音。"既然法律规定直辖市和较大市(现多为计划单列市和地级市)的市辖区行政地位在县级或县级以上，则上述 84 个市辖区名称亟待规范。[②]

另外，许多地级市还有"单区"问题，即一个市只辖有一个区。这样的市有：廊坊、衡水、晋城、通辽、松原、白城、黑河、绥化、宿迁、盐城、绍兴、金华、衢州、宿州、巢湖、南平、龙岩、宁德、新余、鹰潭、赣州、威海、日照、德州、聊城、许昌、濮阳、漯河、三门峡、孝感、黄冈、咸宁、怀化、娄底、河源、梅州、惠州、汕尾、阳江、茂名、清远、云浮、潮州、揭阳、玉林、宜宾、广安、达州、遵义、六盘水、曲靖、玉溪、拉萨、渭南、延安、汉中、榆林、金昌、吴忠，共 59 个(截至 1999 年底的资料)。地级

---

① 据《2000 年中华人民共和国行政区划简册》，全国有 749 个市辖区，除去重名之外，共有 661 个名称。

② 本节据截至 1999 年底资料撰成。成文后，翻检 2001 年《国务院公报》，始知洛阳、秦安、呼和浩特 3 市的"郊区"均已改名(分别改为洛龙区、岱岳区、赛罕区)，被本文言中。可见，笔者关于这方面的论述还是有一定现实意义的。另外，上海已将南市区并人黄浦区，因牵涉面较广，文中内容暂不更动，特此说明。

市的单区，很多都是地市合并后产生的。建制市设区的本意是按某一标准在一定范围内划分出具有不同特征的若干子域，1955 年 6 月 9 日国务院颁布的《关于设置市镇建制的决定》规定：“人口在 20 万以上的城市，如确有分设区的必要，可以设市辖区；人口在 20 万以下的市，一般不应设市辖区。”1982 年《宪法》规定：“直辖市和较大的市分为区、县。”上述的大部分建制市的市区既无“区”可分，偏要违反设区本意而设置一区，且有些市的城市建成区人口还不足 20 万。因此，除个别省会城市（如拉萨）以外，这样的单区应考虑予以撤销，以利于精简机构，避免叠床架屋。

（六）“市辖市”问题及其出路

市与市之间原本并无行政隶属关系，出现“市辖市”的怪现象完全是市管县体制的副产品。“市辖市”前一“市”代表地级市，后一市代表县级市。原来，在市管县体制下，辖县的经济发展、发达到一定程度，达到现行的国务院设市标准，经国务院批准后升为县级市。这样的市名义上由省直辖，实际由地级市代管，于是局部形成了“市辖市”。当地级市管辖的县全部升为县级市时，出现了“设市城市群”，形成了完全意义上的“市辖市”新格局。

1. 现　状

截至 1999 年底，不包括北京、天津、上海、重庆 4 个直辖市，有 150 个地级市代管着 318 个县级市。这些地级市占全国管县的地级市总数 65.5%，被管县级市占县级市总数的 74.5%，可见覆盖面相当广。辖市最多的山东烟台市，管辖 7 个县级市，山东潍坊、江苏苏州 2 市均管辖 6 个县级市，浙江杭州、山东青岛、河南郑州、河北石家庄、广东江门也均管辖 5 个县级市。这种设市城市集团因为行政隶属关系、行政管理与经济联系较密切，正在形成新的城市群区。以特大城市为例，除了辽中南、京津唐、长江三角洲、珠江三角洲这些城市群区以外，目前辖区内分布有县级市的特大城市还有哈尔滨辖阿城、尚志、双城、五常 4 个县级市，城市地区总人口 914.9 万人，非农人口 422.8 万人。成都辖都江堰、彭州、邛崃、崇州 4 个县级市，城市地区

总人口989.19万人,非农人口318.5万人。长春辖九台、榆树、德惠3个县级市,城市地区总人口683.79万人,非农人口272.22万人。青岛辖胶州、即墨、平度、胶南、莱西5个县级市,城市地区总人口695.44万人,非农人口259.68万人。郑州辖巩义、新密、荥阳、新郑、登封5个县级市,城市地区总人口597.33万人,非农人口197.94万人。石家庄辖辛集、藁城、晋州、新乐、鹿泉5个县级市,城市地区总人口860.19万人,非农人口191.69万人。此外,直辖市为扩大发展空间,通过"撤县设区",以调整城市群区划格局。一些特大城市也在策划"撤市设区"或"撤县设区",以扩大城市的地域空间。目前全国完全实行市管县(市)的有江苏、河北、辽宁、广东4省。仅存一个地区(或自治州)而境内绝大部分地区实行市领导县(市)的省有吉林、浙江、福建、湖北、宁夏5省区。实行市领导县(市)体制,确立地级市在省县之间的一级政区与政权地位,是中国政区层级结构的重大变革,也带来许多新的问题与矛盾,引起广泛争议。

市辖市体制目前在法律上没有依据,在实际运作中也产生了诸多矛盾,并给我国行政区划层级制度带来挑战。因此,只有从法律上明确行政隶属关系,才能理顺市辖市所产生的一系列矛盾关系。

2. 弊　病

市辖市的弊端,除了与市管县体制相同的以外,不仅引起了同一个政区通名内涵的混乱,还会引发城市之间不合理竞争。刘君德等根据我国城市群区目前的状况,把城市群区行政组织和管理中存在的问题,按其表现形式分为三大类:①

(1) 行政地位和经济实力相当的城市之间的畸形竞争。这类城市的特点是在经济、社会、文化等多方面的历史上有着密切关系,空间地域相连接,经济发展水平基本一致,并常常为同一层级政府机构的驻地。如江苏省苏锡常地区的苏州、无锡和常州3市都为地级市,各个城市从追求自身发展目标出发,极易滋长地方的本位主义和功

① 刘君德等:《中国城市群区行政组织与管理体制改革探讨》,《战略与管理》,1996年第1期。

利主义倾向，从而使城市之间的经济关系逐渐离散，导致各个城市均以行政区域为界，相互封闭，各自发展，建立起小而全的经济体系。如此，区域产业布局分散，产业结构雷同，不利于区域经济增长极的生长和区域城市化水平的提高，重复建设，畸形竞争，造成不必要的浪费，在一定程度上抑制了区域经济的发展。

(2) 存在行政隶属关系的城市之间的利益冲突。市管县和由此派生出来的市辖市体制，虽然促进了城乡之间的经济联系，为城市——区域经济的协调发展发挥了重要的作用。但随着县域经济实力的逐渐增强，县改为县级市，特别是当县级市的经济实力达到甚至超过地级市时，这一体制反而使地级市与县级市的矛盾日益尖锐，如苏州市与吴县市、无锡市与锡山市、常州市与武进市、杭州市与余杭市、广州市与番禺市、佛山市与南海市等。一方面，市县同城的县级市因不满地级市的行政掣肘和追求行政地位的提高，纷纷选择市区边缘有一定基础的集镇作为新的行政中心，重点建设，并常常形成相当大的规模，与地级市中心的建成区连成一片。同时，县级市(也包括市县同城的县)经济实力的增强，必然产生追加行政权力的欲望和客观要求，而地级市也必然要维护其自身的行政地位，对此进行压制，结果导致两者矛盾加剧，地级市对县级市管理的负向力增大，造成管理混乱。

(3) 无行政隶属关系、经济实力不相当的城市之间不规范竞争。城市建成区跨越两个或两个以上独立行政区的城市称为跨界城市，如包括海口、琼山、澄迈3个行政区域的跨界组团城市。由于城市之间的经济发展水平、经济发展综合条件等存在差异，按经济发展的一般规律，区域经济发展战略往往为优先重点建设中心城市，进而带动周围地区发展。伴随此战略措施，牺牲周围城市利益而强化中心城市在所难免。如中心城市缺少优良港湾而需依赖周围城市，中心城市地域狭小，限制其发展，需兼并或“借用”周围城市的土地。中心城市的水资源短缺，需周围城市提供或取水工程途经周围城市行政区域等。中心城市需周围城市提供的港湾、土地等一般都是周围城市条件最为优越、经济最为发达的地带。对这些地带，周围城市基于地方利益考虑，大多尽可能优先使用或尽为己用，使中心城市的发展不

同程度地受到制约，从而与区域经济发展战略发生抵触，造成了中心城市与周围城市的矛盾。

由于地理位置、城市发展基础、城市规模、行政隶属关系的历史传统不同，上述三种问题的表现形式的反映各有侧重，矛盾冲突程度也不一致。在具体问题方面，它们之间相互交叉、相互渗透。三种形式下的市辖市，在利益机制驱动下都存在不同程度的畸形竞争。

3. 改革与创新

无论沿海还是内地，市辖市地区都是经济较发达的地区，也是设市城市分布比较集中的城市群地区。城市群区的发展是社会经济活动聚集发展的动态过程，经济发展加快了城市化的进程。反过来，城市规模和数量的扩大有利于经济的腾飞。特别是经济发达的东部沿海地区，已经形成多个城市群区，如京津唐、长江三角洲、珠江三角洲、辽宁中南部等。毗邻的城市群区相互连接，形成城市带，这是城市群形成的空间规律。城市的空间扩展带来了一系列区域问题，迫切需要有相应并富有效率的管理体制来解决这些问题。而且，随着区域经济和城市化的不断发展，城市内部也会出现新的需求矛盾：一是人们生活水平的提高，必将对城市的公共服务提出进一步的要求，而单个城市的有限财力总是难以满足人们日益增长的需求；二是城市规模的扩大，或者被扩区的原有机构将加入城市中，或者在被扩区建立新的分区机构，使市级机构的管理范围扩大，从而降低行政效率，因此需要增加新的机构来提高效率。在我国现阶段的城市迅猛发展中，这些需求矛盾表现的深度和广度已经十分明显，今后将更加突出。但在目前城市群区的行政区划、组织和管理体制下，城市规模的不断扩张及城市规模等级的进一步分化，导致城市之间竞争畸形化，给城市群区的统一管理、统一规划建设带来客观上的阻力。同时，现阶段在从传统的计划经济体制向市场经济体制转变的过程中，企业经营的独立自主地位尚未完全确立，地方政府的经济行为较为明显，形成浓厚的地方本位主义色彩，从而为城市群区的紧密合作、协调发展造成了主观上的障碍。因此，改革现行市辖市地区行政区划和组织管理体制，以适应社会经济发展需求，解决我国城市群地区

管理中的诸多问题，具有重要的现实意义。

从发展的趋势看，我国市辖市地区必然形成与发展成为经济发达、设市城市密集的都市化地区。如珠江三角洲地区，迫切要求有适合中国特色的城市群区行政区划体制，即广域市制的创新，这是中国现代化进程中解决特大城市及城市之间问题的重要管理制度改革。根据我国的国情与市辖市体制运行的实际情况，综合借鉴西方国家的经验，着眼于解决我国目前城市群区管理中存在的问题，我国市辖市地区行政区划体制创新的基本思路应该是：

修改《宪法》中有关行政区划的法律条款。1982年底，全国人大通过的中国《宪法》中有关行政区划条款规定："全国分为省、自治区、直辖市；省、自治区分为自治州、县、自治县、市；县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。"显然，当前直辖市不能设二级市，由地级中心城市管辖县级市的"市辖市"也与宪法原则相悖。重庆直辖市下辖合川、南川、永川、江津4市的现实已经突破了《宪法》原则。直辖市管辖不同性质的"区"，极不利于都市区的发展与管理。《宪法》亦应适应中国现代化、城市化发展趋势。因此，要根据中国城市化发展的国情实际，适时修改《宪法》中关于行政区划的条款，直辖市可以设相当于"区"的二级建制市和县级市，并相应改革都市区的通名。对于"市辖市"体制应根据不同地区的情况采取不同的改革措施：那些与中心城市建成区连接非常紧密的县级市可以通过"撤市设区"的办法，以扩大中心城市的空间规模（如锡山市、吴县市之类），但必须十分谨慎。从政府资源重组、精简机构、减少中间管理层次、节省行政成本的角度，应逐步由"市辖市"的"代管"体制过渡到以中心城市为核心的"城市联合政府"体制，走出一条适合中国国情的都市区管理之路。

4. 创新方案

中国"市辖市"地区管理的组织制度，可供选择的创新方案有三。

方案之一：建立高度集权的都市区政府。针对中国都市区发育的实际情况，在城市政府之间通过兼并或合并的方式，建立一级介于

省和市之间的行政机构，负责都市区内各项管理职能。其优点在于：第一，受中国长期实行高度集权的计划体制影响，人们还部分存在行政命令高于一切的意识，对市场体制带来的变化反应不够灵敏，以及参与和监督决策的倾向不浓。高度集权的都市区政府的建立有利于各项决策成果得以迅速贯彻实施。第二，建立都市区政府，有利于都市区的统一计划，能够充分利用各城市的资源财力，有效地结合各个城市的公共服务项目，形成城市公共服务的规模效应，以满足城市居民的界外需求。但是，建立高度集权的都市区政府，极易导致行政机构数量增加，甚至超规模的增加，从而降低行政效率，也与中国目前的精简机构的改革政策背道而驰。同时，新一级集权政府的设置和政府机构数量的大量增加，容易增强政府对经济的行政干预，进一步束缚城市企业的活力，在一定程度上会给正在进行的国有企业转换机制改革增添新的困难。而且，高度集权的都市区政府的建立，容易形成地方整体利益高于一切的倾向和陷入等级化的官僚结构危机，难以代表不同利益，从而压制部分城市的发展，忽视人们的不同需求和偏好，造成都市区内新的冲突。另外，城市职能的过分集中使得对居民和低层机构的反应迟钝，容易导致决策的盲目性，使行政管理整体效率低下。

方案之二：建立松散的城市协调机构(非政府机构)。针对都市区难以统一行使跨界职能的状况，建立负责跨界职能的一些非政府机构协调体。其优点为：第一，由于这些机构的建立都是从城市谋求特定的公共服务和经济效益的结果，因而较易满足市民的各种需求和偏好。第二，这些机构一般规模较小，便于市民参与和监督，因而对市民的反应灵敏，有利于增强决策的透明度和针对性。第三，由于城市协调机构不仅规模小，而且为非政府机构，有利于保持机构调整的灵活性，保证其新陈代谢机制。但是松散的城市协调机构的非政府特性，很难实现都市区内跨越行政界线或功能区界线的更大范围的公共服务合作。在中国目前特定环境下，没有一定的行政干预而仅凭协调机构，其决策实施的效果难以预测。如此，都市区公共服务的规模效益必然大打折扣，如果处理不当，还会出现协调机构无疾而终，被迫撤除，从而重蹈甚至加深都市区原有困境。在长江三角洲、京津唐等地

区也都建有各种形式的城市协调组织,但实际的作用并不大。

方案之三: 建立城市联合政府,其行政职能仅限于跨界职能。针对都市区难以统一行使跨界职能的状况,建立具有一定行政职能的城市联合政府,以协调政府间利益,切实解决政府之间的公共服务问题,可以称之为"都市联盟"。它的优势在于兼顾了前两种方案的一些长处:既注意城市发展对界外需求的满足,又不限制城市政府界内职能的行使;既保持了部分行政干预力量的存在,又防止了行政机构设置的过分臃肿等。城市联合政府的主要功能是落实都市区规划,协调城市间交通、港口、机场、供水、排水、电力、邮电、通讯、环境整治等,开展主导产业的分工与合作。

上述三个方案各有利弊,很难说其中一种方案是唯一最佳方案。中国是一个幅员辽阔、人口众多的多民族国家,各地社会经济发展水平、城市化水平、管理水平、思想意识观念等有着很大差异,各市辖市地区城市行政组织和管理中存在的问题也有所不同。因此,市辖市地区的发展战略与管理体制改革方案的具体选择和实施,应依据实际情况因地制宜。根据中国市辖市地区的现状特点,以及中国行政管理体制和城市政府管理体制改革的客观要求,第三种方案可能更适合作为中国目前市辖市地区行政组织和管理体制改革的主体过渡方案,但必须坚持改革试点。针对中国特大城市周围以及东部沿海地区"市辖市"矛盾相对突出的现实,有针对性的选择一些城市地区进行行政区划体制改革的试验已显得十分紧迫。因此,可选择长江三角洲和珠江三角洲地区进行试点,开展中国市辖市地区行政区划体制的创新实践,从实践中摸索出适合中国国情的都市区管理新体制。

四、县 级 市

(一) 整县改市模式的推行

在20世纪80年代以前,我国的建制城市设置主要是采取传统的"切块设市"模式。所谓的"切块设市"模式, 就是把原来隶属某个

表 7-3　改革开放以来中国设市模式的分类统计

年　份	合　计	切块设市		整县改市	
		数　量	比重%	数　量	比重%
1978	2	2	100.0	0	0
1979	23	20	87.0	3	13.0
1980	7	5	71.4	2	28.6
1981	10	6	60.0	4	40.0
1982	12	7	58.3	5	41.7
1983	44	5	11.4	39	88.6
1984	12	1	8.3	11	91.7
1985	24	3	12.5	21	87.5
1986	29	3	10.3	26	89.7
1987	30	1	3.3	29	96.7
1988	53	5	9.4	48	90.6
1989	16	0	0	16	100.0
1990	17	2	11.8	15	88.2
1991	12	1	8.3	11	91.7
1992	38	1	2.6	37	97.4
1993	53	0	0	53	100.0
1994	53	0	0	53	100.0
1995	19	1	5.3	18	94.7
1996	26	2	7.7	24	92.3
1997	4	0	0	4	100.0
1998	1	0	0	1	100.0
1999	0	0	0	0	0
2000	0	0	0	0	0
合计	485	65	13.4	420	86.6

资料来源：引自刘君德、汪宇明著《制度与创新：中国城市制度的发展与改革新论》，第139页，东南大学出版社2000年版。1998、1999、2000三年的数据系笔者据有关资料填入。

县的一部分单独切出设市。实践表明,实施"切块设市"会带来一些难以克服的矛盾,如果切下的一块是县城,那么建市以后造成市、县同城现象,市县之间的矛盾将会非常突出,很难协调。如原来的苏州市与吴县、无锡市与锡山县、常州市与武进县。由于切下的一块往往是县域内社会经济最发达或最有发展潜力的部分,切得多了,剩下的县域经济发展处境艰难,如河南省1956年切出焦作市后的修武县。若切得小了,市的发展又没有足够的腹地,农副产品难以保证,工业发展也没有后劲,严重影响城市的生长发育及功能发挥,如原先的江苏省泰州市。并且,在县的境内单独切出一块设市,会大量地增加县级管理单位,给省级政府的管理带来一定难度。显然,这些弊端严重地影响了该模式的继续大量推行。

改革开放以来,随着我国地方经济的迅速崛起,城乡经济获得了迅猛的发展。一方面,城乡经济的飞速发展对我国相对滞后的城市化发展水平提出了严峻挑战;另一方面,城乡经济在飞速发展的同时,也带来了越来越多的城乡矛盾与城乡冲突,从而对我国的设市模式也提出了新的要求。在这种背景下,"整县改市"作为一种主导设市模式便逐步取代了传统的"切块设市"模式。1983年,全国设立的44个市中,有39个是撤县设市的,占88.6%。1984年和1985年两年,撤县建市的数量虽有所减少,分别为11个和21个,但所占比例仍然高达91.7%和87.5%。1986年国务院批准试行新的市镇设置标准以后,我国进入了一个撤县建市高峰。由于在新的设市标准中扩大了非农业人口的范围并适当地降低了条件,加上"整县改市"这种模式本身适应了我国农村城市化的迫切要求,因此大大推动了我国市建制的发展。据统计,1986—1994年的9年中,全国撤县建市288个,加上切块设市13个,平均每年设新市33个,是1949年以来市的设置增长最快的时期。

(二)整县改市模式的意义

"整县改市"模式是改革开放以后我国在设市模式上的重要突破。毫无疑问,与传统的"切块设市"模式相比,推行"县改市"模式的积极意义是十分明显的。首先,"县改市"模式可以克服"切块设市"

模式产生的城乡分割矛盾，在一定程度上有利于加强城乡统一规划，有利于促进城乡结合和城乡经济的一体化发展。其次，“县改市”模式可以保证新市有相对较大的发展腹地，特别是给地方工业布局留下了较大的空间回旋余地，因而有利于地方工业发展，也有利于加强城镇建设，促进中心城市的健康发展和乡村城市化的空间合理布局。第三，“县改市”模式避免“切块设市”模式可能产生的一县之内市县并立的两套行政管理；有利于精简机构，节约开支。第四，“县改市”模式牵动面较窄，区划变动少，有利于减少纠纷、保持政区的相对稳定，具有较强的可操作性。此外，从“县改市”这种模式本身来看，虽然带有地域型政区的色彩，但其实质还是将城市型的市区和地域型的郊区有机地结合起来，在较小的范围内达到城乡一体化的局面。因此在一定程度上，“县改市”模式为城市型政区和地域型政区的结合提供了一种有效的途径，对解决我国未来城市型政区和地域型政区的长期合理并存具有积极意义。

（三）县改市模式对县域经济发展的影响

1. 正面影响

县改市模式作为改革开放以来我国市制改革的新生事物，对促进县域经济发展有一些积极的影响。

（1）提高知名度，加速外向型经济发展。市和县是两种不同的政区建制。县带有浓厚的农业色彩；市则是第二、第三产业的集聚中心，是现代物质文明和精神文明的载体。市比县拥有更强的经济实力和更好的发展前景。通过行政手段按照一定的标准撤县设市是对该县物质文明与精神文明程度以及经济发展水平的确认。一旦县改市，其知名度有了显著的提高，带来了更多的对外交往机会，也增强了对外资的吸引力。

（2）推进城市化进程，加快城市经济发展。整县改市实现了从县到市的政体转变，带来了城市意识，促进了县域经济的功能、管理体制、领导决策、发展战略由农村向城市的转变。城市建设高起点规划、高标准建设、高效能管理，使经济要素向市区集中，使城市建成区成为主导全市经济的核心。同时，发挥城市建成区的辐射功能，带动

小城镇发展。我国大多数县级市的基层建制基本实现了乡改镇的转变，老百姓实现由“县民”到“市民”的转变，带动整个社会群体素质的提高。这些变化提高了县域经济实力，使其成为我国县域经济格局中的新增长点。

(3) 促进了农业产业的现代化改造，加快了农村产业结构的调整。整县改市导致整个县域经济由农村经济向城市经济的转变，新兴城市的发育形成了新的市场环境和农业投入机制，促进了农业产业的现代化改造，也诱发了农村产业结构的调整，使传统农业向优质高效的现代农业转变。城市经济实力的增强，使反哺农业成为可能。

2. 负面影响

必须承认，在推行“县改市”模式过程中，确实存在着不少工作上的失误。其中最为突出的一点，就是在全国范围内，设市工作存在着一定的盲目性和过热倾向。本来，国家已经明文规定了撤县建市的实施要求有一定的社会经济基础和发展条件，但在实际操作过程中，非农业人口比例、工商业发展水平、乡镇企业规模等指标既缺科学的统计方法，又乏严密的定量分析。各地在盲目追求城市化的指导思想下一哄而上，有些县过早地设立了县级市，有些地方设了不该设的市。如原安徽皖南的太平县，工业产值不足1亿元，实际上完全是个农业县，也曾批准设市。1988、1993和1994年，全国增设的市每年高达53个，其中大部分都是整县改市的，可见设市的速度与规模之大。盲目过热的设市浪潮，至少带来以下两方面的问题：

第一，耕地流失，农业基础不稳。由于县改市以后，政府的主要经济职能从农业转向工商业，在指导思想上把重点转向了非农业生产，主要的财力物力大多用于工业和其他非农产业，因而使农业投入减少，农田基本建设、农业科技力量削弱，以致从根本上动摇了农业基础。事实证明，一些经济力量薄弱的县改市后，不但农业生产有所削弱，而且工业生产也没有得到相应发展。

第二，产生“虚假城市化”现象。县改市以后的城市尽管在名称上也叫做“市”，但已经与真正意义上的城市概念不尽符合，同国际上

通称的“城市”也不能相提并论。由于许多县改市以后的农业人口比重仍然过大,一般都在80%—90%,乡镇企业尚未形成城市规模,使得绝大多数这样的市在地域景观上不像市,在经济职能上不仅要管理非农产业,而且要管理复杂的农业。在聚落上,不仅有非农产业聚居点,而且有农业人群居住占很大比重的农村居民点。因此模糊了城市概念,混淆了客观存在的城乡地域界线,并使我国城市人口的统计出现混乱局面,在一定程度上人为地夸大了我国的城市化水平,造成我国与国外城市化发展水平的不可比性。

(四)县改市模式的改革方向

以上分析表明,“县改市”模式在我国仍然需要不断地加以改革和完善。从今后发展趋势看,继续推行“县改市”模式应该注意以下几点:

1. 严格控制设市数量

从严掌握设市标准,慎重推行“整县改市”模式。

从理论上说,假如人类在可以预见的时期内还不能从技术、经济上完全摆脱对农业土地的直接依赖,那么,尽管随着城市化的近域推进和广域推进,农业土地会逐渐减少,但维持适度或最低限度的农业土地仍然必要。况且,对于我国这样一个拥有12.9亿人口、农业人口还占大多数的发展中大国来说,农业生产特别是粮食生产始终是一个关系到国计民生的大问题。因此,长期地、较多地保留以农业土地为主的农村地区是不可避免的。即使发达资本主义国家如美国,也还保留有3000个县。这就说明,在相当长一段时期内,县作为一种地域型政区的作用仍具有不可替代性。有鉴于此,若今后我国继续推行以“县改市”为主导的设市模式,总体上讲应持慎重态度,严格控制设市数量,尤其要从维护和巩固我国农业生产的基础地位角度出发,对全国每年的设市数量进行必要的宏观调控。在此基础上,从严掌握设市标准,除了某些特殊需要(如国防、边贸和重要资源开发等)可适当放宽条件外,一般都应严格论证。

2. 加强动态监控

要探讨“县改市”模式，实施效应评估机制。不可否认，由于统计工作的不科学、不规范，使各地政府在掌握设市标准时确实存在一些人为因素，导致许多地区设了不少不符合标准、也不该设的县级市。在这种情况下，加强对这些县级市设市后的动态监控十分必要。动态监控的目的就是要督促这些市的政府在设市后仍应通过各种实质性努力，尽快解决那些不符合标准的遗留问题，从而维护设市标准的权威性，彻底改变有些地区设市后“路不平，灯不亮，建不建市一个样”的状况。同时，针对一些县设市后暴露出来的问题，还应建立相应的评估机制，尤其要加强对农业基础建设、城市基础设施建设的评估，并把它作为这些城市政府政绩考核的内容之一。要下决心采取措施，制定统计规范，解决与城市性质相吻合的城市人口统计问题。并且，设立县级市若干年后仍达不到设市标准的，应考虑予以撤销，恢复县的建制。

五、县辖市模式的探讨

（一）“县辖市”制度的创新

1. 镇改市模式是对整县改市模式的改革

1983年以来，我国大规模采取了整县改市的设市模式。自1983—1996年全国共新增城市377个，除极少数边境城市和个别特殊情况外，基本都是整县设市。这就形成随着城市的增多，县则越来越少。1983—1996年全国共减少420个县，绝大部分改成了县级市。根据《中国设市预测与规划》，到2010年全国将新增349个市，基本上都是整县改市。在实际运作中，这种模式多数是比较成功的，上下级政府部门基本赞同这一模式，但也引起许多争议。一些人士担心，这样下去，有朝一日中国的县将逐步消失，这种担心不无道理。事实上，这几年采取的设市模式基本是单一的整县改市模式，而且在“县”改“市”利益驱动下，一些县确实存在不顾条件盲目要求改市的情况。

自1983年至1996年底，共新设303个县级市，平均每年设23个县级市。如果不加控制，则到21世纪某个年代，“县”就有可能在中国地图上消失。

目前中国尚有1510个县、117个自治县，随着生产力水平、城市化水平的提高，没有必要都将县改为市。而且设市标准是相对的，随着生产力水平的提高，中心城镇人口规模的增大，设市标准也会相应提高。日本最初设“市”的人口条件是3万人，后来增加到5万人。据对1997年全国670个城市的分析，小于5万人的城市达224个，占33.4%。我国设市标准解放初期原定为5万人，1955年调整为10万人，1983年起大力推进整县改市至今，设市标准经过3次修改，其标准在不断提高。关键是从严掌握整县改设市标准，实行多模式设市，稳定县政区。在已有的建制市中，的确存在一些在“设市热”的浪潮中设置的不够标准的市。这些市与原来的县并无多大变化，没有起到促进社会经济发展的作用，成为形式上的市、实际上的县。今后应从严掌握设市标准，除少数城市化水平高、非农人口集聚规模较大的县之外，一般不再审批县改市。

与此同时，试行新的设市模式，即国际上通行的“切块”为主的设市模式，也就是实行县管市体制。这种“切块”城市与过去传统的“切块”设市的不同之处，是给新设的“切块”市留有充分发展的地域空间，即“切块”的面大一些，有一个合理的城郊比例。

这种模式从本质上区分了城市和乡村的不同概念，它既反映了城市化的真实水平，有利于城市地域的发展，又保留了中国传统县的建制，有利于农村地域的发展。由于“切块”市在县统一管理之下，既不增加县级政区，又可以协调市县发展中的各种矛盾。随着我国市场经济体制改革的推进，这种模式更具有生命力。只要坚持实行“小政府、大社会”的原则，在机构编制上也不会有过多的增加。

2. 镇改市模式是城市发展的客观要求

我国现行的市制为三级制：直辖市、地级市、县级市。随着城市化水平的提高，乡村城镇化进程的加快，我国建制镇数量发展很快（见表7-4）。1955年全国建制镇仅4487个，至1995年发展到17300

个,是1955年的3.8倍。1997年全国建制镇18400个,比1995年增加1100个,近两年中每年有500多个建制镇诞生。镇的人口、建成区面积和经济规模发育不平衡,东部沿海地区一些镇的规模已远远超出了中西部一些县级市的规模。城镇规模的扩大,客观上突破了1993年制定的县级市标准,因此一些建制镇要求撤镇设市。实践呼唤"县辖市"新市制的诞生。实施县辖市体制即撤镇设市,既可保留县政区体制的相对稳定,又可以满足建制镇规模扩大的要求。县辖市在国际上也是很普遍的做法。因此,镇改市模式是县辖市体制诞生的有效机制。

表7-4　中国建制镇数量统计

年　份	建制镇个数	年　份	建制镇个数
1955	4487	1990	12084
1978	2173	1995	17300
1981	2678	1996	18171
1985	9140	1997	18400

资料来源:刘君德、汪宇明著《制度与创新:中国城市制度的发展与改革新论》,东南大学出版社2000年版。

3. 撤镇设市已有成功的范例

20世纪80年代中期以来,在我国撤县设市的热潮中,仍然有少数的省区试行撤镇设市并取得了成功。如福建撤石狮镇设石狮市,广西撤东兴镇设东兴市。这种撤镇设市的模式既不同于传统的切块设市模式,即把一个县内经济最发达的部分单独切出设市,也不同于普遍实行的整县改市模式。它是以占据优越区位、在经济社会中具有特殊地位的城镇为中心,连同与中心城镇有密切经济联系的毗邻乡镇一起切块设市,实行"小政府、大社会"的行政管理体制,从而为我国撤镇设市提供了可供借鉴的经验。

以石狮市为例。该市位于台湾海峡西岸的东南、泉州湾南侧沿海突出部位,三面临海,东与晋江市接壤,是介于厦门经济特区与历史文化名城泉州之间,闻名海内外的侨乡城市,地理位置优越,自古

以来就是我国东南商品经济活跃地区。石狮原为晋江县所辖的建制镇,经国务院批准,1987 年 12 月直接升格为省辖县级市,辖石狮、蚶江、祥芝、永宁 4 镇,1988 年 9 月 30 日石狮市人民政府正式挂牌办公。1993 年 7 月 24 日经省民政厅批准,撤销石狮街道办事处,设立凤里、湖滨 2 个街道办事处和灵秀、宝盖 2 个镇,包括蚶江、祥芝、永宁沿海 3 镇在内,目前全市辖 2 个街道办事处和 5 个镇。全市土地面积 159.59 平方公里,城市建成区面积 7 平方公里,1998 年总人口 29.29 万人,市区非农业人口 9.13 万人。还有外来常住人口 18 万多人。1995 年全市国民生产总值 52.5 亿元,财政收入 3.23 亿元,为全国综合经济实力百强县市之一。与传统的切块设市和整县改市模式相比,石狮设市模式兼有这两种模式的优点,同时在一定程度上克服了它们的某些弊端。其合理性突出表现在以下几个方面:

(1) 不存在城市概念的混淆问题,使设市与城市相统一。城市与农村相比是非农业人口集聚的大型聚落。从法律观点看,城市是国家按一定标准而设定的行政建制,可以称为“建制市”。就切块设市模式而言,城市与设市是个统一的概念。我国由于大量的整县改市,导致在一个建制市内除了非农人口集聚的大型聚落即“城市”之外,尚存在广大的农村地域空间,这就混淆了“城市”的本质内涵。而石狮设市模式不同于整县改市,是以石狮镇这一非农人口高度集聚的建制镇为中心,将原县域内经济相对发达的区域划出设市,使市域范围内无论是在形态上,还是在人口的职业结构、产业结构上均以城市型为主。从而使设市与城市相统一,不存在城市概念的混淆问题,保持了中外城市本质概念的基本一致。

(2) 城市有了一个合理的空间,有利于现代化城市的建设和城市经济的可持续发展。石狮设市不是传统的切块设市,而是以石狮镇为中心连同一个合理的空间范围。一方面有利于中心城区的集聚,使之成为全市政治、经济、文化、信息、金融、商贸中心;另一方面,沿海 3 镇以中心区为依托,结合自身优势发展成为各具特色的港口城镇,与中心区经济相互补充,中心区与沿海形成了合理的区域分工。同时在城市基础设施建设上,中心区与沿海 3 镇统一规划,统一实施,极大地提高了全市现代化城市建设水平,为城市经济的可持续

发展创造了条件。

(3) 主导功能明确,有利于推行“小政府、大社会、大服务”管理体制,有利于政府职能转变。与整县设市后市政府兼有城市和农村双重社会经济管理职能相比,“石狮模式”下的市政府主导功能明确,以推动城市经济发展和加强城市建设为首要任务。石狮设市后,正是以此为契机,推行“小政府、大社会”模式,进行机构、人员精简。同时,进一步转变政府职能,在加强宏观调控的同时充分发挥了市场的调节作用。

(4) 有利于区域经济新增长点的加快形成,促进区域经济的发展。从区域经济发展的整体看,在石狮模式下,由于建制市经济实力和城市化水平迅速提高,全市经济、文化辐射能力增强,大大促进了区域内新的经济增长点的形成和发展,从整体上带动了区域经济的发展。实践表明,石狮设市后,泉州东南部区域经济有了很大的发展。

石狮设市模式最重要的特点在于:发达的中心城镇与周围毗邻的经济联系密切的城镇一起切块设市,为中心城区的发展预备了合理的空间。同时,行政区划调整与行政管理体制改革相结合,符合我国政治体制改革的要求。这种模式对于那些双中心或多中心的县域内较为发达的城镇设立县辖市,具有积极的借鉴作用。

(二) 推行“县辖市”模式的条件及其配套方案

1. 推行县辖市新模式的条件

当前,我国推行镇改市新模式的条件基本成熟。一是以机构改革为主的政治体制改革日益深入,宏观体制改革的背景有利于镇改市模式的推行;二是随着我国城市化水平的提高,乡村人口在城镇的聚集,使建制镇数量和质量以及规模有了很大的发展,客观上提出了镇改市的要求;三是有了石狮、东兴等撤镇设市模式的经验借鉴,为撤镇设市提供了范例;四是新近冻结整县改市模式的审批,为新的设市模式的产生提供了机遇。中国总人口 12.9 亿,截至 1999 年底,城市总数仅 667 个,市镇总人口仅约占全国总人口的 30%(含有相当比例的乡村人口)。中国的建制市不是太多了,而是太少了。新的中小

建制市的诞生，是今后中国市制改革的重要内容。推行镇改市的新模式，正是顺应这些客观条件的要求，是新世纪市制改革的重大举措。

2. 县辖市模式的配套方案

（1）要抓好镇改市模式的实施试点。镇改市模式是切块设市模式在新形势下的发展，它又是县辖市体制的实践，在内涵上与原来的切块设市模式有着本质的不同。什么样的镇可以撤镇设市是需要通过试点研究来取得经验，然后出台镇改市的设市标准以及县辖市的组织模式。据此，应在中国不同经济发展水平的地区展开试点调查，选择若干个县内具有相当规模的镇进行试点研究，为镇改市模式推行的法规文件提供政策依据。

（2）要通过修改《宪法》，对我国市制行政等级制度进行改革。国外的一些建制市在政治上无所谓等级可言，在法律上一律平等，各自独立，在经济上自主发展。所不同的是城市因为其职能和规模地位的不同，发挥的作用也有差异。中国改革开放的实践已经突破了我国城市行政三级等级制的制度限制。建制市还需不需要设立行政等级制度，如果需要，现行的副省级市、地级市、县级市以及市管县、市管市体制与现行《宪法》的矛盾如何解决？这些都需要进行制度创新。因此增加县辖市，形成中央直辖市、省辖市、县辖市三级等级制，是需要《宪法》作出规定的。因此，要通过对《宪法》中有关市制的修正和改革，为镇改市模式的推行提供法律制度环境。

（3）要制定和规范镇改市的审批制度，避免新一轮的“设市热”。镇改市作为县辖市体制实施的一种组织模式，不是每一个县都非要实践的模式。它适合于那些县域经济中存在着双中心或者三中心的县域，这些镇因处于有利的区位，其发展潜力和规模同县政府驻地镇有着很强的竞争力，形成与县城鼎立的态势。例如广西宾阳县的黎塘镇，其铁路枢纽和工业中心的区位，使其城市发育规模和经济实力比县城所在地的宾州镇要大得多，财政收入占全县财政收入的一半以上，城镇常住人口达到 8 万以上，已经是完全意义上的新兴小城市。黎塘镇的行政长官已经按副县级配置，将黎塘撤镇设市，既有利

于保留宾阳县的县级政区体制，又有利于黎塘的长远发展。镇改市首选目标应该是类似于黎塘这样的大镇，如河北新城(1993年改高碑店市)的白沟、湖北宜都的枝城、江苏吴江的平望等镇。关键是设市审批制度的确定。县辖市由省级政府审批，还是由国务院审批，这需要论证。改革开放以来，中央给予省级地方政府在经济上很大的自主权。在城市化进程中，能否在《宪法》设定的宏观法律制度环境体制下将县辖市的审批权下放给省级人民政府，这是可以研究和尝试的。

第八章 中国大陆当代民族型政区

一、总体状况

我们中国是统一的多民族的国家，除汉族外，全国还有55个少数民族。新中国成立后，实行了民族平等、民族团结、各民族共同繁荣的政策。根据我国历史情况和民族关系，以及民族分布情况，制定了在少数民族聚居的地方划定自治区域，建立自治机关，实行民族区域自治。这作为国家的一项重要制度，先后载入《中国人民政治协商会议共同纲领》、《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》、《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国民族区域自治法》中。

1949年9月29日颁布的《中国人民政治协商会议共同纲领》第51条规定：各少数民族聚居的地区，应实行民族区域自治，按照民族聚居的人口多少和区域大小，分别建立各种民族自治机关。凡各民族杂居的地方及民族自治区内，各民族在当地政权机关中均应有相当名额的代表。

1952年8月9日颁布的《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》，对建立各级民族自治区的条件、行政区域界线的划定、行政区名称的划定等作出专门的规定。如第4条规定，各少数民族聚居地区依据当地民族关系，经济发展条件，并参考历史情况，得分别建立下列各种自治区：

（1）以一个少数民族聚居区为基础而建立的自治区。

（2）以一个大的少数民族聚居区为基础并包括个别人口很少的其他少数民族聚居区所建立的自治区；包括在此种自治区内的各个人口很少的其他少数民族聚居区，均应实行区域自治。

（3）以两个或多个少数民族聚居区为基础联合建立的自治区。

第7条：各民族自治区的行政地位，即相当于乡（村）、区、县、专区、或专区以上的行政地区，依其人口多少及区域大小等条件区分之。第9条：关于各民族自治区区域界线的划定和调整，行政地位和名称的确定，均由有关的直接上级人民政府与各有关的民族代表协商拟定，报请上一级人民政府核准；相当于县以上行政地位者，须报请中央人民政府政务院批准。

根据以上规定，民族自治地方有相当于乡、区、县、专区或专区以上五级，统称为自治区。

1954年颁布的《中华人民共和国宪法》明确了民族自治地方只分为自治区（省级）、自治州（专区级）、自治县三级，在相当于乡的民族聚居地方建立民族乡。据此，国务院于1955年发布了《关于建立民族乡若干问题的指示》、《关于更改相当于区的民族自治区的指示》和《关于改变地方民族民主联合政府的指示》，对宪法颁布前建立的相当于区、乡级的民族自治区分别改建为自治县或民族乡。将建立了民族民主联合政府的专区、县、区、乡分别不同情况改建为自治州、自治县、民族乡，或改为一般的专区、县、区、乡。

党的十一届三中全会后，在总结建国30多年经验的基础上，根据我国宪法的有关规定，于1984年5月31日专门制定和颁布了《中华人民共和国民族区域自治法》，成为保障我国民族区域自治制度顺利实施的基本法律，对进一步贯彻民族区域自治制度起到了重要推动作用。

我国的民族区域自治地方从无到有，由少到多，大体有三种类型：一种是以一个少数民族的聚居区为基础建立的自治地方，如西藏自治区、四川凉山彝族自治州等。一种是以一个人口较多的少数民族聚居区为基础，并包括一个或几个人口较少的少数民族的聚居地方所建立的自治地方，如新疆维吾尔自治区、内蒙古自治区等。再一种是以两个或两个以上少数民族的聚居区为基础建立的自治地方，如湖南省的湘西土家族苗族自治州、青海省的海西蒙古族藏族哈萨克族自治州等。无论哪一种类型的民族自治地方，都包含有一部分汉族居民。截至2000年底，全国设有5个自治区、30个自治州、116

个自治县、3个自治旗。新中国的成立,结束了千百年来各少数民族人民在政治上无权的历史,实现了少数民族人民长期以来梦寐以求的当家作主、管理本民族本地区内部事务的愿望。

二、自 治 区

我国最早成立的自治区,是1947年5月1日成立于王爷庙(今乌兰浩特)的内蒙古自治区。1949年时内蒙古自治区管辖范围是:兴安、呼纳、哲里木、昭乌达、锡林郭勒、察哈尔6盟,下辖31个旗、4个县、3个市,首府驻张家口市。

绥远省历史上即为蒙古民族聚居区。为将绥远省合并于内蒙古自治区作准备,1952年6月28日中央人民政府政务院批准内蒙古自治区人民政府由察哈尔省张家口市迁驻绥远省归绥市(呼和浩特市)。绥远省受政务院和内蒙古自治区人民政府双重领导,各有重点,即一般行政事宜及非民族问题直接受政务院领导,关于盟、旗的民族问题受内蒙古自治区领导。为加强两省区人民政府工作上的密切合作,1953年10月20日,政务院批准内蒙古自治区和绥远省人民政府于11月1日起正式合署办公。从绥远省接受政务院和内蒙古自治区人民政府双重领导到两省区人民政府正式合署办公以后的两年多时间中,二者合并的条件已成熟。1954年6月19日,中央人民政府委员会第32次会议通过了《关于批准将绥远省划归内蒙古自治区并撤销绥远省建制的决定》,正式撤销绥远省建制,将其行政区域合并于内蒙古自治区,这是进一步贯彻民族区域自治制度的正确措施,有助于解决历史上遗留下来的民族矛盾问题,对自治区的建设发展有重要意义。1955年7月30日,第一届全国人民代表大会第二次会议通过《关于撤销热河省、西康省的决议》,撤销了热河省建制,将原热河省部分行政区域划归内蒙古自治区。

1955年9月13日,全国人民代表大会常务委员会第21次会议通过了《关于成立新疆维吾尔自治区撤销新疆省建制的决议》,同年10月1日新疆维吾尔自治区宣告成立,新疆省建制随之撤销。

壮族是我国人口最多的一个少数民族,1957年人口有360多万,

主要聚居在广西省西部和中部的42个县。1952年底曾经建立了相当于行署一级的自治区(《宪法》颁布后改称自治州),但是按当时僮族(今作壮族)的人口,应当成立一个省级的自治区才能与僮族在我国民族大家庭中的地位相适应。为此,根据中共中央的倡议,中共广西省委从1956年10月就开始在各民族、各方面的代表人士中和县、市人民代表大会进行了广泛的酝酿和讨论。1957年3月和5月,中国人民政治协商会议两次召开了专门会议进行了充分协商,同年7月4日,国务院全体会议第51次会议讨论提出了关于成立广西僮族自治区的议案,于1957年7月15日成立广西僮族自治区筹备委员会,1958年3月5日正式成立了广西僮族自治区。1965年10月12日经国务院批准,随着僮族改名壮族而将广西僮族自治区的名称改为广西壮族自治区。

回族也是我国人口较多的一个少数民族,1957年全国有350多万人,其中分布在甘肃省境内的约110多万人。解放以后虽然已经成立4个回族自治州和10个回族自治县,但按回族的人口数应当成立一个省级的自治区,才能与回族在祖国民族大家庭中的地位相适应。为此,根据中共中央倡议,中共甘肃省委、省人民委员会和甘肃政协委员会从1956年5月开始在各族和各方面代表人士中酝酿、讨论,1957年5月又经中国人民政治协商会议全国委员会召开了专门会议充分协商,国务院全体会议第51次会议讨论提出关于成立宁夏回族自治区的议案,经1957年7月15日第一届全国人民代表大会第4次会议通过了《关于成立宁夏回族自治区决议》。据此,1958年6月19日成立了宁夏回族自治区筹备委员会,同年10月25日终于正式成立了宁夏回族自治区,首府驻银川市。其行政区域为银川、吴忠2市和银川专区、吴忠回族自治州、固原回族自治州及平凉专区的隆德县、泾源回族自治县,共计2市17县。

西藏自治区的筹备工作长达十年。1955年3月9日,国务院全体会议第7次会议通过的《关于成立西藏自治区筹备委员会的决定》指出,根据1951年5月23日中央人民政府和西藏地方政府《关于和平解放西藏办法的协议》的规定,在西藏应当成立军政委员会。但因我国已经颁布《宪法》,各大行政区的军政委员会业已撤销,特别是西

藏和平解放三年以来，各方面都有显著成绩，而成立西藏自治区筹备委员会是完全符合宪法精神和西藏当时具体情况的。经过中央人民政府代表和西藏地方政府代表、班禅堪布会议厅委员会代表、昌都地区人民解放委员会代表组成西藏自治区筹备委员会筹备小组充分协商，提出了关于成立西藏自治区筹备委员会具体方案的工作报告，经国务院全体会议审议通过。西藏自治区筹备委员会于 1956 年 4 月正式成立，它是负责筹备成立西藏自治区的带政权性质的机关，受国务院领导。其主要任务是依据我国宪法的规定以及关于和平解放西藏办法的协议和西藏的具体情况，筹备在西藏地方实行区域自治。西藏地方政府、班禅堪布会议厅委员会和昌都地区解放委员会除接受西藏自治区筹备委员会的领导进行各项工作外，其他有关国家行政事宜，仍受国务院直接领导。1959 年 3 月，由于西藏地方政府的部分噶伦和上层反动集团勾结帝国主义，纠集叛匪，进行叛乱，残害人民，撕毁和平解放西藏办法的 17 条协议，并于 3 月 19 日夜间指挥西藏地方军队和叛乱分子向驻拉萨的人民解放军发动全面进攻。国务院为了维护国家统一和民族团结，除指示彻底平息叛乱外，于同年 3 月 28 日公布了《关于解散西藏地方政府由西藏自治区筹备委员会行使西藏地方政府职权的命令》，并于即日起付诸实施。1960 年，西藏自治区筹备委员会将原 83 个宗和 64 个相当于宗的独立豁卡合并，设立拉萨市及那曲、昌都、林芝、山南、江孜、日喀则、阿里 7 个专区、72 个县。1965 年 9 月 9 日，西藏自治区经过漫长的筹备阶段后终于正式成立了，筹备委员会宣告结束。

在十年动乱时期，我国政治、经济、文化各个领域都遭到严重的破坏，民族区域自治也遭受很大冲击。1969 年将内蒙古自治区的呼伦贝尔盟划归黑龙江省，哲里木盟划归吉林省，昭乌达盟划归辽宁省，巴彦淖尔盟的额济纳旗和阿拉善右旗划归甘肃省，阿拉善左旗划归宁夏回族自治区。

1976 年粉碎“四人帮”以后，为了进一步落实民族区域自治政策，加强民族团结，加强边防建设，根据中央指示，民政部、国家民委、计委、煤炭部、林业部、水电部、国家测绘总局等有关部门组成两个工作组，对东三盟、西三旗划归内蒙古自治区的问题进行了大量的调查

研究工作，于1979年4月23日向中共中央、国务院提交了调查报告。同年5月30日中共中央、国务院下达了《关于恢复内蒙古自治区原行政区划的通知》，决定从1979年7月1日起，将当时属辽宁省的昭乌达盟、吉林省的哲里木盟和科尔沁右翼前旗与突泉县、黑龙江省的呼伦贝尔盟和鄂伦春自治旗、莫力达瓦达斡尔族自治旗、甘肃省的额济纳旗和阿拉善右旗、宁夏回族自治区的阿拉善左旗划归内蒙古自治区。

从1978年至今的20多年中，5个自治区行政区域基本处于稳定状态。只是“自治区”之名不尽合理，广西、新疆、宁夏原均为“省”；芬兰、南非、伊拉克、南斯拉夫诸国均有“自治省”建制。故笔者建议借鉴中外经验，通过适时修改《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国民族区域自治法》，宜将“自治区”改为“自治省”。

三、自 治 州

50多年来，除建立了蒙古族、回族、藏族、壮族、维吾尔族5个省级自治区外，还建立了很多自治州。根据宪法规定：州是省、自治区与县、自治县、市之间民族自治地方的行政单位。

我国州级民族自治地方始建于1951年，共有3个：即绥远省的伊克昭盟自治区、乌兰察布盟自治区和西康省的藏族自治区（今为四川省的甘孜藏族自治州）。此后，自治州的数目逐年有所增加，截至1999年底，全国在8个省、1个自治区内有18个少数民族分别建立了30个自治州，即吉林省的延边朝鲜族自治州，湖北省的恩施土家族苗族自治州，湖南省的湘西土家族苗族自治州，四川省的阿坝藏族羌族自治州、凉山彝族自治州、甘孜藏族自治州，贵州省的黔东南苗族侗族自治州、黔南布依族苗族自治州、黔西南布依族苗族自治州，云南省的西双版纳傣族自治州、文山壮族苗族自治州、红河哈尼族彝族自治州、德宏傣族景颇族自治州、怒江傈僳族自治州、迪庆藏族自治州、大理白族自治州、楚雄彝族自治州，甘肃省的临夏回族自治州、甘南藏族自治州，青海省的海北藏族自治州、黄南藏族自治州、海南藏族自治州、果洛藏族自治州、玉树藏族自治州、海西蒙古族藏族自

治州,新疆维吾尔自治区的昌吉回族自治州、巴音郭楞蒙古自治州、克孜勒苏柯尔克孜自治州、博尔塔拉蒙古自治州、伊犁哈萨克自治州。

以上30个自治州中,有20个自治州是以一个民族为主体建立的,即藏族自治州8个,回族、蒙古族、彝族自治州各2个,朝鲜族、白族、哈萨克族、傣族、傈僳族、柯尔克孜族自治州各1个。有10个自治州是以2个民族为主体建立的,即土家族苗族自治州和布依族苗族自治州各2个,藏族羌族、苗族侗族、壮族苗族、哈尼族彝族、傣族景颇族、蒙古族藏族自治州各1个。各自治州分别辖几个至十几个县市。

在30个自治州之外,另有7个自治州建立后,由于以下原因先后予以撤销。

(1) 划归同一民族的省级自治区后,撤销自治州建制,改建为一般的行政区域单位。如绥远省的伊克昭盟自治区和乌兰察布盟自治区,在1954年绥远省合并于内蒙古自治区,撤销2个自治区建制,改建为一般行政区域伊克昭盟和乌兰察布盟,分别设立盟人民政府,领导各县旗。

(2) 所在省份或地区改建为同一民族的自治区后,撤销自治州建制,改设为专区。1957年7月批准成立广西僮族(壮族)自治区和宁夏回族自治区后,到1958年3月和10月2个自治区正式成立前,先后撤销了广西的桂西僮族自治州和宁夏的吴忠、固原2个回族自治州,分别改设为专区。

(3) 根据精简与效率原则,为减少行政管理层次,将自治州撤销,改建为若干自治县。广东省海南行政区(1988年4月14日改建为海南省)在建省的同时,将海南黎族苗族自治州所属的保亭、琼中2个县改建为两个黎族苗族自治县,乐东、白沙、东方、陵水、昌江5个县分别改建为5个黎族自治县,撤销自治州的建制。

盟是内蒙古特有的政区,行政地位相当于自治州,但不见于《宪法》和《民族区域自治法》。今内蒙古有兴安、伊克昭、阿拉善、呼伦贝尔、锡林郭勒、巴彦淖尔、乌兰察布7个盟,原昭乌达盟已于1983年改为地级的赤峰市,原哲里木盟也已于1998年改为地级的通辽市。

如果今后省区划小，有可能并且也可以考虑在少数民族聚居地区设立新的自治州。

四、自治县、自治旗

50多年来，在国家统一领导下，各少数民族聚居的地方，实行区域自治，设立自治机关，行使自治权，除建立了5个自治区和30个自治州外，还建立了很多少数民族自治县、自治旗。自治县、自治旗的建立主要分三个时期，即两个发展高峰，中间夹有一个停滞期。1965年以前的10多年内，民族自治地方如雨后春笋，蓬勃发展，从无到有，从少到多，陆续建立了66个自治县、3个自治旗。“文革”十年，停滞不前。直到党的十一届三中全会以后，在中央正确方针政策指引下，随着政治、经济的发展，自治县、自治旗又开始了一个新的发展高峰。自治县逐年递增，到2000年底增至116个自治县、3个自治旗，比1965年净增50个自治县、自治旗。

现今这些自治县和自治旗，分布在14个省、1个直辖市、3个自治区内，即河北省6个、内蒙古自治区3个、辽宁省8个、吉林省3个、黑龙江省1个、浙江省1个、湖北省2个、湖南省7个、广东省3个、广西壮族自治区12个、海南省6个、四川省3个、重庆直辖市4个、贵州省11个、云南省29个、甘肃省7个、青海省7个、新疆维吾尔自治区6个。以西北、西南各省、区为最多，东南沿海省份最少。其中内蒙古的3个均为自治旗，其余113个全是自治县。

在116个自治县、自治旗中大多数是以一个少数民族为主体建立的，有的则是以两个或两个以上少数民族为主体建立的，共包括了40个少数民族。其中，31个少数民族分别建立了86个单一民族的自治县、自治旗，即瑶族、满族自治县各有10个，彝族自治县8个，蒙古族自治县7个，回族自治县6个，苗族、侗族自治县各有5个，黎族、土家族自治县各有3个，哈萨克族自治县3个，藏族、佤族、仡佬族自治县各有2个，其余水、土、畲、东乡、毛南、纳西、拉祜、哈尼、仫佬、裕固、撒拉、锡伯、朝鲜、傈僳、塔吉克、达斡尔、鄂伦春、鄂温克等18个民族的自治县或自治旗各有1个。除上述31个民族外，尚有壮

族、布依、傣族、独龙、怒族、白族、布朗、保安、普米9个民族同以上部分少数民族，分别由2个或2个以上民族联合建立了32个自治县。如甘肃省的积石山保安族东乡族撒拉族自治县、云南省的孟连傣族拉祜族佤族自治县、镇沅彝族哈尼族拉祜族自治县、双江拉祜族佤族布朗族傣族自治县、河北省的围场满族蒙古族自治县。另外，广西尚有龙胜各族自治县和隆林各族自治县。

五、民　族　乡

新中国成立50多年来在建乡的同时，也建立了许多的民族乡。1954年《中华人民共和国宪法》颁布以前，各地曾按照政协共同纲领和民族区域自治实施纲要积极推行民族区域自治制度，在建立相当于县或县以上的民族自治区的同时，也建立了106个相当于区的民族自治区和许多相当于乡的民族自治乡。但几年的实践经验证明：在只有一个相当于区或相当于乡的少数民族聚居区内，事实上不可能完全行使宪法中规定的各种自治权，因而不需要建立自治机关。根据这一情况，1954年颁布的《中华人民共和国宪法》，正式规定民族自治地方分为自治区、自治州、自治县三级。1955年12月29日国务院发布了《关于建立民族乡若干问题的指示》和《关于更改相当于区的民族自治区的指示》。据此，在1956年以后将原设的相当于区、乡的民族自治区，分别不同情况，有的联合改建为自治州和自治县，有的改建为区公所和民族乡。此后，从少到多先后建立了不少民族乡。[①]

1958年人民公社化后，民族乡也和其他乡一样被改建为人民公社。

1982年我国新宪法重新规定“县、自治县分为乡、民族乡、镇”。接着中共中央、国务院于1983年10月12日发出了《关于建立民族乡问题的通知》，这一通知实际是对1955年国务院发布的《关于建立

① 陈继选:《我国行政区划三大管理体系的形成》，载《中国行政区划研究》，第168—197页，中国社会出版社1993年版。

民族乡若干问题的指示》的重申和补充，对于建立民族乡的人口条件、名称的拟定、民族干部的配备、民族语言的使用，以及因地制宜地发展经济、文化教育、卫生事业等都作出具体规定。据此，从1984年以来，民族乡得到恢复和发展。到1985年底建立了2794个民族乡，1987年底增至3020个民族乡。后来随着一部分县改为相应的自治县，一部分乡改为镇，加上撤区并乡，民族乡的总数逐渐减少，至1998年底减少到1517个民族乡。

民族区域自治，是我国解决民族问题的基本政策，也是具有中国特色的一种重要政治制度。它是在新民主主义革命进程中经过长期的探索和实践，把马克思主义关于民族问题的基本原理和中国民族关系发展的具体特点相结合的产物。党的十一届三中全会以后，在总结建国30多年的经验的基础上，根据我国宪法的有关规定，于1984年5月31日专门制定和颁布了《中华人民共和国民族区域自治法》，成为保障我国民族区域自治制度顺利实施的基本法律。由于民族区域自治制度的贯彻执行，发挥了各族人民当家作主的积极性，发展了平等、团结、互助的社会主义民族关系，对巩固国家统一、促进民族自治地方和全国社会主义现代化建设都起到重要的推动作用。

第九章

香港和澳门地区的行政区划

香港、澳门以及目前尚未回归的台湾实际上构成了中国目前行政区划的一种有别于上述地域型、城市型和民族型的第四种行政区划类型,可统称之为特殊型,属于政治性的特殊型政区。不过,由于港、澳、台各自特有的历史背景及政治发展走势,前两者受其原殖民地宗主国的政治体制模式影响很深,而台湾则与中国近代孙中山先生的政治体制构想及原中华民国的模式一脉相承,因此三者内部又有很大不同。其中,港、澳由于地域面积狭小,城市化程度很高,故更多地表现为城市型政区;而台湾则显然是属于地域型政区范畴。另外,港、澳的行政区划实际上并不完全,正处于形成和发展之中,可算作一种准行政区划;而台湾则相当完备,自成一体。本章先论述香港和澳门的行政区划模式。

一、香　　港

(一) 概　　况

香港,狭义上是指香港岛。它位于中国大陆南部珠江入海口的东侧,南濒南海和太平洋,北隔维多利亚海峡与九龙半岛相望。广义的香港是指"香港地区",也即 1997 年 7 月 1 日回归后的"香港特别行政区",包括香港岛、九龙、"新界"本土和离岛 4 个部分。全部陆地面积约为 1076 平方公里,其中香港岛面积 79.77 平方公里,九龙约 11.7 平方公里,新界和周围 235 个大小岛屿约 984.53 平方公里。[1]

① 姚礼明:《当代各国政治体制——中国港澳台地区》,第 49—54 页,兰州大学出版社 1998 年版。

香港自古就是中国领土的一部分，原隶于广东省新安县。第一次鸦片战争中国战败，清廷于 1842 年被迫签订《南京条约》，英国割占香港。1860 年第二次鸦片战争之后，英国又通过《北京条约》，将香港岛对岸的“九龙司”地方割占，即今九龙半岛南部界限街以南。到 19 世纪末，中国在中日战争中失败后，列强见中国益弱，竟向中国强占“租借地”，企图瓜分中国。英国以均势为名，强逼清政府于 1898 年同它签订了《中英展拓香港界址专条》，“租借”了新安县深圳河以南、九龙半岛界限街以北地区及附近岛屿，租期 99 年，只许中国保留九龙城寨的管理权和一个码头。后来，这一大片地区被称为“新界”，即新领土之意，占香港现时全部面积的 92%。1997 年 7 月 1 日，中国收回全部香港地区，恢复行使主权，实行“一个国家，两种制度”的政策，维持香港现行的社会制度、经济制度和生活方式 50 年不变。设立了直辖于中央人民政府的特别行政区，由港人治港，享有高度的自治权。①

（二）行 政 区 划

香港作为一个完整的地域单元，是世界上著名的海岛型城市和自由港，在世界现代经济的发展中占有重要的地位。香港的行政区划是按英国管治的基本模式发展而成的。②

香港的行政区一般分为 4 个部分：香港岛、九龙、新九龙、新界。

香港岛早期分成 4 环 9 约。4 环即西环、上环、中环和下环；9 约从西边的坚尼地城起，至东边的铜锣湾止。九龙早期分为尖沙咀、油麻地（包括官涌）、旺角（包括河文田、大角咀）、红磡（包括土瓜湾）4 大行政区。新九龙是 1937 年划分的，指九龙界限街以北共 36.3 平方公里的地方，分九龙城（包括牛池湾）、九龙塘、深水埗、荔枝角（长沙湾）4 个行政区。新界是指 1899 年新租借的土地，早期分为 8 约，即九龙约、沙头角约、元朗约、双鱼约、六约、东海约、东岛洞约和西岛洞约。其下又各有分约的划分。

---

① 彭琪瑞、薛凤旋、苏泽霖：《香港、澳门地区地理》，商务印书馆 1991 年版。

② 刘凤瑞：《香港、澳门概况》，香港天马图书有限公司 1996 年版。

二战之后，香港的行政区划作了较大调整。战后将新界行政区分为荃湾、元朗、新田、上水、沙头角、大浦、沙田和西贡 8 个区。1969 年 2 月 28 日起，香港岛及九龙区共划分为 10 个民政区：香港岛分为中西区、湾仔区、东区和南区；九龙分为黄大仙区、深水埗区、旺角区、油麻地区、九龙城区、观塘区，皆隶属于民政署。新界民政署下设 7 个理民府，即元朗理民府、屯门理民府、大埔理民府、沙田理民府、荃湾理民府、西贡理民府和离岛理民府。

自 20 世纪 80 年代起，香港岛及九龙区仍设 10 个行政区。香港岛分为中西区、东区、南区和湾仔区，九龙及新九龙分为黄大仙区、深水埗区、旺角区、油麻地区、九龙城区、观塘区，皆隶属于市政局。新界下设 9 个区，即离岛区、北区、元朗区、屯门区、大埔区、沙田区、荃湾区、西贡区以及葵涌和青衣区，皆隶属于区域市政局。

为使当局在地区的施政同居民之间有更好的协调，在全港每一个地区（包括新界）成立了具有政府权力的地区管理委员会。1982 年，每区内成立了一个区议会。区议会是与港九及新界地区管理委员会相适应的咨询机构，目的是使居民可以通过议会代表，进一步参与地区施政。根据区议会条例的规定，区议会主要担当咨询角色。但可以通过提出建议，在管理地区事务上作出重大贡献。

（三）行政管理体制

单就香港特别行政区表层的行政区划而论，似乎非常简单，即一般所说的 3 个部分（香港岛、九龙和新界）或 4 个部分（从九龙之中分出新九龙）。但应注意，这里的 3 个部分或 4 个部分只是历史进程和习惯使然，并非正式的行政区划，目前甚至连一般的政治意义也已消失，只具有历史和地理的意义。香港的行政管理体制，有一个独特的演变过程，即从一级向二级或三级发展。分级管理的机构或组织逐渐具备了地方政府的某些性质。

1. 香港特别行政区

香港现行的政治制度是一种独特的地方行政制度。它是依照英国殖民地传统形式逐步发展而成，其最初的殖民统治体制是根据 19

世纪英国的王室直辖殖民地模式建立的。1843年4月5日,维多利亚女王签署了《英王制诰》,正式批准成立"香港殖民地",对香港的政治体制作了原则性的规定,宣布以女王亲自委任的总督为最高军政长官。在签署《英王制诰》的第二天,维多利亚女王还签署了《王家训令》。《英王制诰》是英王发给香港总督的委任令,是香港总督行使权力的法律依据,也是英国对香港实行殖民主义统治的宪法性文件,因而也称为《香港宪章》。《王家训令》是英国王室对香港总督发出的工作指令。①

回归之前,港英殖民统治体制是以香港总督为权力核心的集权体制,表现为一种殖民主义色彩颇浓的集权制度。港督是英王全权代表,英王是香港最高统治者。总督一人总揽了行政、立法大权,并兼任了名义上的驻港英军司令。港督之下设有5个系统:(1)咨询性质的行政局和立法局;(2)以布政司为首的行政机构;(3)以首席按察司为首的司法机构;(4)直接受英国国防部指挥的驻港英军;(5)总督特派的廉政专员公署。香港从来就不是一个国家,从1843年起,英国将它作为一个海外殖民地的地方政权治理。因此,香港政府从来不享有国防、外交和自行组织政府的权力。这个体制自1843年建立以来,至1997年6月30日结束英国在香港的殖民统治为止,大的框架在154年中没有根本性的变化。

1997年7月1日,中国恢复对香港行使主权。根据《中华人民共和国宪法》第31条的规定,设立了香港特别行政区。按照《香港特别行政区基本法》的规定,香港特别行政区直辖于中央人民政府。中央人民政府负责与香港特别行政区有关的外交事务,负责管理香港特别行政区的防务,中央人民政府依照基本法的有关规定任命香港特别行政区的行政长官和行政机关的主要官员。

从《基本法》第4章关于政治体制的规定来看,香港特别行政区的政治体制仍是一个以行政长官为中心的政治体制。由行政长官、行政机关、立法机关和司法机关等方面组成。

---

① 姚礼明:《当代各国政治体制——中国港澳台地区》,第9—11页,兰州大学出版社1998年版。

（1）行政长官

行政长官是香港特别行政区的首长，代表香港特别行政区。基本法授予了行政长官非常广泛的职权，明确了行政长官在香港特别行政区至高无上的地位。行政长官与我国内地的省长、市长不同，与过去的港督也不同。行政长官的职权主要有以下几类：(1)有关政府行政管理方面的职权；(2)有关执行基本法和立法方面的职权；(3)有关人事任免方面的职权；(4)有关执行中央指令和办理中央授权事务方面的职权。

（2）行政机关

香港的行政机关就是香港特别行政区政府，其职权共有 6 项，基本法第 62 条对此作了规定。同时，基本法第 64 条规定，香港特别行政区政府职权是："对香港特别行政区立法会负责，执行立法会通过并已生效的法律，定期向立法会作施政报告，答复立法会议员的质询，征税和公共开支须经立法会批准。"这就保证了立法机关对行政机关的有力监督。

（3）立法机关

香港的立法机关就是香港特别行政区立法会。基本法从第 66 条到第 79 条对香港立法会的职权、任期和产生办法，以及立法会议员的权利和义务等等都作了明确而详细的规定。

（4）司法机关

基本法第 8 条规定："香港原有的法律，即普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法，除同本法相抵触或经香港特别行政区的立法机关作出修改者外，予以保留。"第 81 条规定："原在香港实行的司法体制，除因设立香港特别行政区终审法院而产生变化外，予以保留。"第 86 条规定："原在香港实行的陪审制度的原则予以保留。"根据这些规定，香港原有的司法系统基本保留下来。在英国的殖民统治下，香港沿用的是英国的法律和法律制度，香港的法律诉讼案件按类别和等级分别由裁判署、地方法院和最高法院审理。但香港从来没有终审权，终审权在英国的枢密院。为了在香港回归祖国后享有高度自治和完整、独立的司法权，基本法对此作了改变。基本法规定，除了关于国家领土完整、涉及国防和外交以及中央与特区关系的案件之

外，香港特区享有终审权。也就是说，在香港特区的法律诉讼案件可由特区终审法院作最终裁决。[①]

2．市政局和区域市政局、乡议局

香港市政局和区域市政局独立于港府行政局、立法局和布政司署以外，其性质是一个局部地区的咨询机构，主要管理港九和新界地区的市政事务。乡议局则是港府治理"新界"的咨询机构，更多地涉及与乡村有关的事务。

（1）市政局

英国占领香港后，于 1843 年 4 月 18 日成立公众卫生及洁净委员会，负责处理卫生问题。1883 年，港府成立卫生局取代公众卫生及洁净委员会。1935 年卫生局改组，易名为市政局。市政局成立初期，成员由港府官员和港府委任的非官守议员组成。1952 年 5 月，增设民选议员；1973 年，港府修改市政局条例，取消官守议席，使之成为一个全部由非官守议员组成和财政独立的法人团体。从 1983 年起增加分区直选议员。当时市政局由 40 名议员组成，15 名由其辖下的 15 个选区直接选出，15 名由港督委任，其余 10 名由各市区区议会选出的代表议员担任。

市政局的主要任务是负责在港九市区（不包括"新界"）内为市民提供文娱康乐市政服务，全权负责执行多项文娱康乐市政职务。包括环境卫生、食品卫生和商贩、公众街市的管理，兴建和管理公共体育设施，如游泳池、公园、游乐场等，管理博物馆、公共图书馆、大会堂等主要文化中心和设施，举办各种娱乐节目。隶属于布政司署之下文娱康乐市政科的市政总署是市政局的执行机关，其署长是市政局的行政首长。但市政总署仅执行市政局通过的、经立法局确认和港督批准的各项政策和决定，不受市政局的管辖。[②]

（2）区域市政局

① 姚礼明：《当代各国政治体制——中国港澳台地区》，第 49—54 页，兰州大学出版社 1998 年版。

② 李昌道等：《香港政制与法制》，第 67—69 页，上海社会科学院出版社 1991 年版。

区域市政局是于 1986 年 4 月 1 日正式成立的法定组织，接管 1985 年成立的临时区域议局的工作。其性质和工作与市政局相似，只是管辖地区不同，是一个为港府管理“新界”及离岛提供政策上建议的咨询机构，为新界地区居民提供文娱康乐市政服务。区域市政局有议员 36 人，其中 12 人由市民直接选出，12 人由港督委任，9 人由辖区内 9 个区议会间接选举产生，其余 3 人是当然议员，由乡议局的主席和 2 名副主席出任。区域市政局财政独立，其财政来源主要是辖区内的全部差饷收益。区域市政署是区域市政局的执行机构，隶属于布政司署下的文娱康乐市政科，其性质与市政总署相同。

(3) 乡议局

乡议局是港府治理“新界”的咨询机构，它是伴随着理民府官制度而发展的。最初，即 1898 年英国将“新界”变为殖民地时，“新界”的治理方式与市区是不同的。“新界”民政署之下，按地区不同设立了理民府。1926 年建立乡议局，这是当时港府委任各村村长作为港府顾问的一个咨询机构。1957 年后，通过新法例，重组乡议局，作为一个新的顾问团体。根据新规章，乡议局的理事会由 27 个乡事委员会的正副主席、新界的非官守太平绅士以及 21 个特别理事所组成，两年一任。

乡议局关注“新界”居民的福利，并促进人民与政府之间的了解。其职责是保护中国的风俗与传统习惯，协助政府制订土地政策，理解中国的婚姻习惯，保护野生动物，以及促进农村地区的保健、卫生与交通运输事业。乡议局处于港府和乡村之间，有其特殊的地位和作用。乡议局的某些人士也一直希望将“新界”成为有别于市区的行政地区，有自己的行政局、立法局。

3. 区议会

区议会是立法局、市政局、区议会三层咨询机构中的下层机构，是港英推行“代议政制”的产物。根据《1981 年香港地方行政白皮书》和《1981 年区议会条例》，1982 年正式设立，并由此开始全面推行的地方行政制度。目前香港划分为 19 个区，每区设立一个地区管理委员会和一个区议会。地区管理委员会由为所属地区居民提供基本

服务的政府各部门代表,即政府官员组成,由政务总署的政务专员担任主席,负责协调政府部门在区内的活动。一般来讲,地区管理委员会在决策时会尽量咨询和尊重区议会的意见。区议会的主要职责是就影响区内居住或工作人士福利的问题向政府提供意见,并协助监察政府部门在地区的工作。港府也经常就影响全港市民的重要问题征询区议会的意见。区议会由委任非官守议员和来自各选区的民选议员组成,新界的区议会还包括各区乡事委员会主席,议员任期3年。

综上所述,香港地区的范围虽然不大,但形式上却存在着“三级政制”。其中,第二级的市政局、区域市政局和乡议局以及第三级的区议会主要还是作为咨询机构。另外,香港地区的行政管理重点在于市政管理,新界的乡村地区虽然有乡议局和乡事委员会的设置,但其主席、副主席分别作为区域市政局和区议会的议员,表明其有逐渐被纳入城市型建制的趋势。

二、澳　门

(一)概　况

澳门由澳门半岛和凼仔、路环两岛组成,至1994年底连新填海地区面积共23.5平方公里。澳门自古以来一直是中国的领土,明清两代亦均在此设置官员,颁布政令。直到鸦片战争后的1849年,中国政府始终在澳门行使着国家主权。根据现有文献记载,葡萄牙人是在1553年开始进入澳门的,葡商将此作为同广东等地私自贸易的据点。1556—1557年冬,葡人开始在澳门半岛定居,后获广州官署正式的允许,可以居留,但须缴纳地租。鸦片战争后,葡萄牙见清朝政府衰弱无能,于1849年乘机由澳门总督擅自宣布澳门为自由港,关闭中国设在澳门的海关,命令中国海关人员离境,不准商人向中国税馆交税,禁止中国商人离澳。澳门政府不但停止向中国缴纳澳门的租金,而且向中国居民征收田税。到1887年,清政府与葡萄牙在北京签订条约,许其永远管理澳门,使澳门正式成为葡国的殖民地。葡

人原来只占有澳门半岛南部和中部，葡萄牙在宣布澳门为自由港后，乃向北扩占土地。1851 和 1864 年间，还先后强占澳门半岛南面海岸的凼仔和路环两岛。葡萄牙在 1975 年 4 月 25 日之前，对澳门的殖民统治是通过《葡萄牙海外组织法》和《澳门省政治行政章程》来实现的。1976 年颁布的新宪法，不再把澳门列为葡萄牙领土，而是葡萄牙管辖下的一个“特殊区域”。1999 年 12 月 20 日，中国恢复对澳门行使主权，并依“一国两制”的政策设立了澳门特别行政区。

（二）行 政 区 划

澳门地域面积狭小，行政事务均由澳门政府管辖，仅设澳门市政厅和海岛市政厅分别管理澳门半岛和凼仔、路环两个离岛的市政事务。澳门半岛是澳门地区经济、文化、行政、交通中心，绝大部分人口和工商业均集中于此。澳门半岛又分为 5 个区，亦无行政管理机关，只是一种地域上的划分。并且各区均以区内主要教堂的名字命名，即花地玛堂区、花王堂区、望德堂区、大堂区和风顺堂区。

（三）行政管理体制

澳门的特殊历史发展过程，确定了其独一无二的政制模式。自 16 世纪中期葡萄牙人抵达后，澳门一直处于长达近 300 年的华洋共处分治、各得其所的局面。即在中国拥有主权的前提下，澳人享有相当程度的自治。至 19 世纪中叶，清朝在鸦片战争中败北，葡萄牙逐渐全面控制了澳门的管治权，实行殖民统治。澳门现行政制的确立，始于 1976 年颁行的《澳门组织章程》。1999 年 12 月 20 日后，按照《澳门特别行政区基本法》的规定，组建了澳门特别行政区政府及其下属机构。由于地域面积狭小，澳门的行政管理体制相对简单，即从一级发展为二级，且主要是市政管理。市政体制与特区政府且多有交叉。

1. 澳门特别行政区

根据葡萄牙宪法和葡政府于 1976 年 3 月颁布的《澳门组织章程》规定，澳门地区的管理机构为澳门总督和立法会。咨询会附属于

澳督。澳督是葡萄牙主权机构的代表，地位相当于葡政府的部长，由葡萄牙总统任免。澳督的任期没有固定年限。澳督及政府的其他官员可以出席立法会，但无表决权。澳督还是咨询会的当然主席，兼保安部队的最高负责人。澳督是澳门政府中的最高行政长官，是澳门最高政治权力核心。政务司为澳督的主要助手和行政负责人。澳督下设5名政务司，分管行政、社会事务、经济协调、教育文化旅游、计划设备建设等各方面的行政事务。

1999年12月20日起，中华人民共和国恢复对澳门行使主权。根据“一国两制”的原则，设立澳门特别行政区，建立澳门特别行政区政府。特别行政区政府由当地人组成，行政长官通过选举或协商产生，由中央人民政府任命。担任主要职务的官员（相当于原“政务司”的高级官员、检察长及警察部门的主要首长）由特别行政区行政长官提名，报请中央人民政府任命。澳门特别行政区直辖于中华人民共和国中央人民政府，除去外交、国防事务外，享有高度的自治权，即行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。

2．市政厅和海岛市政厅

澳门现有两个市政机构，即澳门市政厅和海岛市政厅，分别管理澳门和两个离岛（路环岛和凼仔岛）的城市规划、公共卫生、文化、康乐等事宜。澳门市政厅是澳门葡萄牙人最早设立的行政机构之一，其前身是议事局，成立于1583年。最初由澳门土生葡人管理，拥有警察和税收等重要职权，不受澳督管辖。1809年改称市政厅。1865年后，澳葡当局侵占路环岛后，又设立隶属于澳门市政厅的海岛市政厅，作为管辖凼仔、路环的市政机构。1928年，海岛市与澳门市分立。由于某些职能与澳葡政府部门交叉重叠，而且工作又互不协调，以致常常发生矛盾。1983年，澳葡政府改组市政厅，结束了由土生葡人把持的局面。1988年9月，澳门立法会通过了关于市政制度的法律，作了新的规定。现在的澳门市政制度就是根据这个规定发展而来的。根据新规定，这两个市政机构都是有职权的团体，有各自独立的管理机构和财产，享有行政和财政自主权。其主要职责和任务是管理下列事项：（1）本身及属其管辖范围内的

资产；(2)城市规划和建设；(3)公共卫生；(4)文化、娱乐、体育活动；(5)环境和有关居民生活水平的维护和保障。市政机构必须在遵从澳门地区总政策的前提下，考虑本地区经济和社会条件，依法执行自己的职责。

市政机构设有市议会和市政执行委员会。前者的职权主要是对市政执行委员会递交的建议或许可申请书的事项作出决议；后者的职权主要是制定并提交市议会通过年度活动计划和有关修订、建议等，执行市议会的决议。

从其行使的职权看，澳门市政机构尚不属澳门的政权机构。鉴于其已有悠久的历史，在澳门的市政管理等方面发挥了重要的作用。因此基本法对其在特别行政区的继续存在作了原则性的规定："澳门特别行政区可设立非政权性的市政机构。市政机构受政府委托，为居民提供文化、康乐、环境卫生等方面的服务，并就有关上述事务向澳门特别行政区政府提供咨询意见。"关于特别行政区市政机构的职权和组成，基本法也未作出具体规定，而是留待将来由澳门特别行政区以法律加以规定。[①]

澳门的市政制度与欧洲中世纪市政制度及其近代发展的进程相类似，具有葡萄牙城市自治制度的传统。其早期的市政机构是居民自治组织，作用是捍卫城市居民利益，与王权组织相对抗，其自治权与政府的统治权不发生组织上的联系。但在19世纪以后，澳门市政机构逐渐被纳入地方行政范畴。因此，它本质上具有政权机构的含义。不过，由于澳门地域面积狭小，伴随着城市规模的扩大和公共事业管理的复杂化和专业化，直属于澳门政府的公共行政部门相继设立并拥有职权，市政厅的自治权限逐渐减少，权力逐渐向澳门政府集中。在1988年以后，市政厅的管制性事权范围逐渐缩小，只在维护民生、管理市政事务方面发挥作用。

---

① 肖蔚云:《一国两制与澳门特别行政区基本法》，第273—282页，北京大学出版社1993年版。

第十章 台湾地区当代行政区划

一、历史变迁与现状特征

在台湾，行政区划作为一种地方制度，是政府和学术界关注和讨论的热点问题之一。台湾自古以来就是中国领土的一部分，其行政区划经历了一个漫长的历史变迁过程。台湾当代的行政区划由于海峡两岸不同的政治制度，地域空间、社会经济、文化内涵的差异，与大陆的行政区划体制存在较大的区别，显示出鲜明的特征。

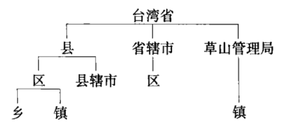
（一）政区的历史变迁过程

早在郑成功于1662年收复台湾后，即依大陆州、县制建立政权。台湾改称东都，设承天府（今台南市），辖天兴（今嘉义）、万年（今高雄县凤山市），在澎湖设安抚司。1664年改东都为东宁，改县为州，增设南、北两路安抚司。1683年清廷改承天府为台湾府，隶属福建省，府治设在今台南，改天兴州为诸罗（今嘉义）县，分万年州为台湾、凤山两县。从此，"台湾"政区专名至今未变。以后170余年间，建制多有变动。至1875年（光绪元年），全台设台湾、台北两府，设台湾、凤山、恒春、嘉义、彰化、淡水、新竹、宜兰8县及澎湖、卑南、埔里社、基隆4厅。1887年（光绪十三年）始置台湾省，辖3府（台北、台湾、台南）、11县、3厅、1直隶州。1895年中日甲午战争后，日本侵占台湾长达50年，实行州、厅制，州下设市、郡，厅下设支厅，市、郡下设街、庄，支厅下设区。前期政区变动频繁。1945年光复时，台湾设有5州、3厅、11市、2支厅、67街、197庄。光复后，恢复台湾省制。改州、厅为8县，11市改为9个省辖市、2个县辖市，郡改区、街改镇、庄改

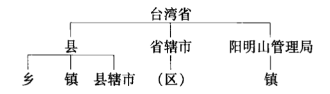
乡。至此,台湾的政区建制复又与大陆并轨。总结台湾近代的行政区划体制演变过程,有两个较显著的特征:第一,政治、军事形势的变化使台湾的政区在近代具有多变性;第二,人口的增加、经济社会的发展使台湾政区建制的数量不断增多。

(二)当代政区的特征

台湾光复初期,全省共有 8 个县,即台北、新竹、台中、台南、高雄、台东、花莲、澎湖;9 个省辖市,即台北、基隆、新竹、台中、彰化、嘉义、台南、高雄、屏东;2 个县辖市,即宜兰(属台北县)、花莲(属花莲县);一个草山管理局。这一时期的台湾行政区划结构如图式一:



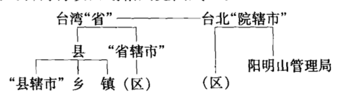
上图可见,台湾全省面积不大(36000 平方公里),当时的人口也不多(1500 万人),只有 18 个县级行政单位,但行政区划的层次较多。同时,针对日伪时期遗留的某些区划不合理的情况,台湾当局根据人口、历史、自然等状况,对行政区划的层级、规模结构做了适当的调整。1950 年 9 月,将区划调整为 16 个县、5 个省辖市、1 个管理局、6 个县辖市、134 个乡、78 个镇,裁撤原有县辖区署为县直管乡、镇。原 9 个省辖市中的新竹、彰化、嘉义、屏东改为县辖市;草山管理局改为阳明山管理局。如图式二:



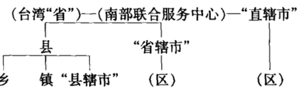
新增加的县有:宜兰、桃园、苗栗、彰化、南投、云林、嘉义、屏东。

台湾当局自 20 世纪 50 年代以来,在台湾推行了地方自治制度,制订了《台湾各市县实施地方自治纲要》、《台湾省调整行政区划方案》及其实施办法等。各市、县也制订了相应的法规,并随着人口的

快速增长、经济高速发展、产业结构的转变,不断地修改有关法规,行政区划体制也相应地进行了调整。其主要的变化是:从 1967 年起实行"省"与"(行政)院辖市"并列制。同年 7 月,台北市升格为"院辖市"。这时的台湾行政区划格局见图式三:



其中阳明山管理局于 1968 年划归台北市管辖,1977 年改设为管理处,不再是地方政府。1979 年高雄市升为"院辖市";而新竹市、嘉义市亦于 1982 年升格为"省辖市"。可见,自 70 年代中后期起至 90 年代,台湾的行政区划基本是二"市"一"省"的格局。1998 年底,台湾当局将"台湾省"改为虚设派出机构,1999 年 7 月设中部办公室。1998 年 6 月,高雄也成立了"南部联合服务中心",从而形成了目前台湾地区行政区划管理体制的新格局。如图式四:



截至 1999 年底,台湾地区共有 2 个"直辖市"(台北、高雄),16 个"台湾省辖县"(台北、桃园、新竹、苗栗、台中、彰化、南投、云林、嘉义、台南、高雄、屏东、花莲、台东、宜兰、澎湖),5 个"省辖市"(基隆、新竹、台中、嘉义、台南)和虚设的所谓"福建省"所辖 2 个县(金门、连江)。县下辖 346 个乡、镇、"市",其中"县辖市"30 个。2 个"直辖市"下辖 23 个具有"准县"级地位的区。

综合台湾当代的行政区划制度,大体有以下特征:

(1) 政区制度的自治性。自国民党溃逃台湾后,当局开始全面实行地方自治制度,先后制订和颁布了许多法规。相关的主要有《"省县"自治通则立法原则草案》、《台湾"省"各市县实施地方自治纲要》、《台北市各级组织及实施地方自治纲要》、《高雄市各级组织及实施地方自治纲要》、《台湾"省"县市自治事项细目与委办事项划分原则所列自治事项细分表》、《"中央"与"地方"权责(限)厘清建议表》

等。1999年台湾当局又公布了《地方制度法》,对行政区域的划分和各级行政区机构的设置、名称、自治事项、自治法规、自治组织、自治责权、自治财政以及“中央”与“地方”的关系等都做了详细的规定,是台湾目前最重要的行政区划法规。

(2) 层级较多,幅度较小。20世纪50年代,台湾地区政区的层级较多,为四级;60年代中后期,“院辖市”设立后明确为三级。从管理的幅度来看,数量较少。除两个“院辖市(直辖市)”之外,台湾“省”只辖21个县级政区,与大陆相比,除少数省区(宁夏、海南等)外,相对幅度较小。这一特点是由于海峡两岸长期分割、台湾岛空间狭小等特定的政治、地理环境造成的。但90年代中后期以来,台湾当局实行了“精省”政策,虚化了“省”级政区,这对于县级政区(包括县和“省辖市”)来说,等于减少了层次,扩大了台湾当局直管县、市的权力和幅度。

(3) 政区类型划分较合理,同类政区规模差异较大。台湾地区的政区,除金门、马祖(“连江”)外,基本分为两种类型,即地域型政区和城市型政区。地域型政区由“省”、县、乡三级组成;城市型政区由“直辖市”、“省辖市”、“县辖市”三级组成。我们以县级以上的政区

表10-1　台湾地区政区规模分析

名　称	面　积 (平方公里)	人　口 (万　人)	比　重(%)	
			面　积	人　口
直辖市合计	425.40	411.68	1.18	18.63
台北市	271.80	264.13	0.75	11.96
高雄市	153.60	147.55	0.42	6.68
直辖市平均	212.70	205.84		
县合计	34944.82	1523.63	96.56	68.97
台　北	2052.57	351.09	5.67	15.89
桃　园	1220.95	169.13	3.37	7.66
新　竹	1427.59	43.38	3.95	1.96
苗　栗	1820.31	55.98	5.03	2.53

（续　表）

名　称	面　积（平方公里）	人　口（万　人）	比　重（%）	
			面　积	人　口
台　中	2051.47	148.14	5.67	6.71
彰　化	1074.40	130.56	2.97	5.91
南　投	4106.44	54.40	11.35	2.46
云　林	1290.84	74.62	3.57	3.38
嘉　义	1901.67	56.27	5.25	2.38
台　南	2016.01	110.37	5.57	5.00
高　雄	2792.66	123.04	7.72	5.57
屏　东	2775.60	90.90	7.69	4.11
宜　兰	2143.63	46.50	5.92	2.10
花　莲	4628.57	35.57	12.80	1.61
台　东	3515.25	24.78	9.71	1.12
澎　湖	126.86	8.90	0.35	0.40
县平均	2184.05	95.23		
县级市合计	635.97	268.10	1.76	12.14
基隆市	132.76	38.52	0.37	1.74
新竹市	104.10	36.20	0.29	1.64
台中市	163.43	94.06	0.45	4.26
嘉义市	60.03	26.51	0.17	1.20
台南市	175.65	72.81	0.49	3.30
县级市平均	127.19	53.62		
金、马合计	181.87	5.82	0.50	0.26
金　门	153.07	5.11	0.42	0.23
马　祖	28.80	0.71	0.08	0.03
二县平均	90.94	2.91		
总　计	36188.06	2209.23	100.00	100.00

资料来源：根据2000年台湾经济建设委员会统计资料改编。

为单位对台湾地区的行政区划进行了统计分析，如上表 10-1 所示，台湾岛内 15 个县的平均面积为 2321.2 平方公里（不含澎湖县），平均人口为100.98万（不含澎湖县），人口密度为 435 人/平方公里。“直辖市”的平均面积为 212.70 平方公里，平均人口为 205.84 万，人口密度为 9678 人/平方公里；5 个“县级市”的平均面积为 127.19 平方公里，平均人口为 53.62 万，人口密度为 4338 人/平方公里。总体看规模层次比较合理。但也可以明显地看出，台湾地区两大类型内部的政区规模差异则较大。台北和高雄两个“直辖市”的面积和人口都相差 0.8 倍；“县级市”中台中达到 94 万多人，嘉义只有 26 万多人，相差 2.6 倍。台湾岛内的 15 个县中（不包括澎、金、马在内），最大（花莲）和最小（彰化）的面积差为 3.3 倍。人口差别更大，台北县的人口高达 351.09 万，最少的台东县人口为 24.78 万，两者之差达到 13.2 倍。台湾地区政区规模的差异主要受地形条件和城市、经济积聚能力以及发展水平的影响。

（4）政区的相对稳定性及其与传统地理分区的相关性。自 1950 年台湾实施“一省”16 县 5 市的行政区划体制以来，以县、市为范围的行政区划并未有很大幅度的变动（见下表 10-2）。1950 年来，县政

表 10-2　台湾地区县、市数量的变化

年　份	1945	1950	1967	1979	1982	1999
县　数	8	16	16	16	16	16
市　数	9	5	5	5	7	7
管理局数	1	1				

资料来源：根据 2000 年台湾经济建设委员会统计资料改编。1977 年阳明山管理局改设为管理处，不再是地方行政单位。

区保持在 16 个（不包括金门、马祖在内），县的名称也未变更，表现了很高的稳定性。城市型政区主要是行政等级的变化，县级市除增加了新竹、嘉义（1982 年）外，变化不大，也具有较高的稳定性。县辖市的数量有较大增加，但基本是由乡改设而成。从行政区与自然区、经济区的关系看，台湾地区的二级行政区的形成、发展与传统的自然—经济区有很大的相关性。

在自然地理、经济、人文、交通状况的综合影响下，台湾传统的区域划分为北、中、南、东四大自然—经济区。北部地区以台北市为中心，包括台北市、台北县、桃园县、新竹县、新竹市、基隆市和宜兰县，是台湾人口最密集、经济最发达的大都市区。中部以台中市为中心，包括台中市、台中县、苗栗县、彰化县、云林县、南投县，是台湾经济较发达、人口集聚较快、具有发展潜力的都市区。南部以高雄为中心，包括高雄市、高雄县、台南市、台南县、嘉义市、嘉义县、屏东县，是仅次于北部的人口密集、经济发达的大都市区。东部地区由台东、花莲两个县所组成，地形峡长，多山地，交通不太方便，人口较少，相对水平较低，但经济也有相当程度的发展。十分巧合的是，这一自然—经济区域的格局与我国清朝末期所设置的台湾行政区划完全一致。光绪十三——二十年(1887—1894)台湾建省时期，清政府将全省划分为3府1直隶州，其中台南府辖安平、凤山、嘉义、恒春4县和澎湖1厅，与今南部自然—经济区范围完全一致。台湾府辖彰化、云林、台湾、苗栗4县和埔里社1厅，与今中部自然—经济区的范围完全相同。台北府辖新竹、淡水、宜兰3县和基隆、南雅2厅，与今北部自然—经济区的范围完全相同；而台东直隶州的范围则完全等同于现今的东部区。这一特征表明，清朝的台湾行政区划有很高的科学水平，它为台湾地区行政区划的发展奠定了良好基础，也为当代的中国行政区划改革提供了经验。当代台湾地区的行政区划是在特定的政治背景和经济、社会发展条件以及都市化推进过程中形成的。这里应当指出的是，台湾地区的行政区划虽然经过多次变动，但4大区域的概念得到了广泛应用，自然—经济区的边界仍然与当代行政区的界线保持了高度一致性。

二、城市型政区

台湾是一个人口密集、经济发达的省区，城市化水平很高，与之相对应的城市型政区得到很大发展。“城市”已经成为当今台湾政治、经济、社会生活的主体。台湾的“城市”与大陆的“设市城市”在政治制度、设市标准与法规、设市模式、城市管理制度以及城市和区域

的经济关系、城市与社区的关系等方面存在着较大的差异。同时，在台湾地区内部，现今的城市型政区也存在不少问题，引起广泛争议，成为公开讨论的热点问题。

（一）城市型政区发展背景

经济的发展，人口的增长和集聚是推进城市化进程的主要动力因素。台湾地区的人口经历了一个漫长而曲折的发展过程，20世纪70年代以来，台湾地区经济高速发展，有力地推进了城市化进程。

1．人口的增长

20世纪初，台湾地区的人口不过300多万，大约经过了40年人口才增加了一倍。1946年台湾人口为609万，比1902年增长1.95倍。此后，台湾的人口大体经历了四个发展阶段。第一阶段是1947—1949年，台湾人口高速增长。1949年总人口达到739.7万，比1946年增加130.7万，三年的人口年增长率在48‰—86‰之间，是台湾历史上增长最快的时期，主要是受政治因素的影响。国民党政府溃逃台湾，导致人口大规模的机械增长，这三年迁入的人口达90多万，尚不包括军队的入岛数。第二阶段是1950—1970年，台湾人口高速、平稳增长。1970年底，人口总数达1475.4万，比1949年增加近1倍。21年中，人口的年增加率基本都在28‰—38‰之间，主要是经济的发展，医疗条件的改善，人口的高出生率和低死亡率，从而带来人口的高速、平稳增长。第三阶段是1971—1991年，总量增加较多，增长率下降。1991年底，台湾的人口达到2060.6万，总量比1970年增加585.2万。这一时期的年增长率基本都在20‰—10‰之间，主要是自然增长，出生率出现平稳下降趋势，死亡率已下降至5‰以下。第四阶段是1992—1999年，为低速增长时期。这一时期，台湾人口的年增长率已降至10‰以下，并首次低于自然增长率，出现社会增长率负数的情况。1999年台湾地区总人口为2209.23万，比1991年增加148.63万。总之，50余年来，台湾地区的人口增长十分迅速，这为城市化的快速推进奠定了基础，同时也为台湾地区经济的快速发展提供了充足的人力资源。

2. 经济的发展

从20世纪50年代起，台湾地区的经济不断发展，特别是60年代开始的工业化进程，带来了经济的快速增长。1953年，台湾开始实施经济建设计划，当时的人均国民生产总值所得不足100美元，1991年人均超过8000美元，1992年人均已达10215美元，相当于1953年的102倍。台湾地区经济的发展主要是工业的高速增长，其次是服务业的增长。自1955年至1994年，工业连续40年高速增长，三分之二的年份增长率都为两位数，农业的增长速度也很快。其中，1955—1985年的30年，工业增长速度快于服务业。特别是前25年，工业年增长率基本都在20%以上，工业的迅速发展有力地推动了经济的增长。早期台湾的工业以劳动密集型的轻工业为主，70年代奠定了重工业发展的基础，工业转向资本和技术密集型的重化工业。90年代机械、资讯、电子、电机、车辆等行业发展很快，逐步成为台湾的主导产业，促进了工业的转型。从80年代初期开始在工业布局上采取适当集中的策略，至1992年，开发完成了77个工业开发区，面积达12342公顷，其中60个是公营和金融机关开发的。1976年决策、1980年开发的新竹科技园区，经过20年的建设取得了很大成功，成为世界著名高科技园区之一。台湾工业的发展带动了整体经济的增长与升级。与此同时，服务业也是台湾经济增长的主要贡献部门。表10-3说明，40多年来基本保持了两位数的增长速度，特别是从1987年开始，服务业的增长率已经超过了工业，它意味着台湾地区经济发展进入了一个新的发展阶段。

表10-3　台湾地区生产总值年增长率(%)

年　份	农　业	工　业	服务业	平均增长率
1955—1965	16.57	27.93	20.13	20.78
1966—1975	11.51	21.62	18.61	18.24
1976—1985	6.86	17.40	15.72	16.11
1986—1994	5.45	8.56	13.72	11.12

资料来源：姜善鑫等《经济地理》，第202页，三民书局1997年版。

工业和服务业的发展使台湾的产业结构发生了重大转变。20世纪50年代初期,农业曾占台湾经济的三分之一;60年代初,工业即超过了农业;80年代初农业的比重已降到10%以下。1981年,工业和服务业的比重已达92.7%,成为台湾经济的主体(见表10-4)。

表10-4 台湾地区产业结构比重变化(%)

年 份	农 业	工 业	服务业	总 计
1961	27.45	26.57	45.98	100.00
1966	22.52	30.55	46.93	100.00
1971	13.07	38.94	47.99	100.00
1976	11.37	43.17	45.46	100.00
1981	7.30	45.47	47.23	100.00
1986	5.55	47.11	47.34	100.00
1991	3.79	41.07	55.14	100.00
1994	3.57	37.35	59.08	100.00

资料来源:姜善鑫等《经济地理》,第203页,三民书局1997年版。

台湾的工业化带来了巨大的出口贸易的持续增长。台湾的机械、资讯、电子、化学材料、食品、运输工具(自行车等)等行业的某些产品是世界排名前列的外销产品,市场的占有率很高。1997年,台湾的商品贸易额达121.9亿美元,占世界总额的2.2%,居世界第14位,台湾经济的高速增长大大提高了其综合竞争力。1998年台湾的竞争力指数为1.19,居世界第6位,比1996年提升了4个名次。然而,近两年来由于台湾政局的变化对其经济发展带来的消极影响,岛内人心不稳,出现经济大大滑坡、增长率急剧下降的趋势。

3. 城市化水平

台湾地区的经济发展和人口的转型有很高的一致性。随着经济的发展,工业化的推进,人口的城市化水平也显著提升。20世纪初,台湾的城市人口比重约占总人口的13%,50年代城市人口的比重增加到24%,60年代初城市人口的比重已经达到40%,此后,工业化、

现代化加速，城市化的速度也大大加快。50年代初至1976年的15年间，城市人口即增加了20.7个百分点。1981年为67%，1991年台湾已有75%的人口居住在5万人以上的大小城市里。90年代以来，台湾的非农业人口继续增加，1999年非农人口的比重已经达到83%。而同期居住在城市的人口比重基本稳定在77%左右（见表10-6）。90年代中期以来，由于城乡经济、社会的同步发展，城乡差别大大缩小，加上交通、通讯的发达，乡村居住环境等条件的改善，出现一些大城市人口居住地向近郊小城市迁移的现象。未来台湾都市区的人口将稳定在目前的水平。

表10-5　台湾地区各级规模城市人口比重变化（%）

人口规模（万人）＼年份	1961	1966	1971	1976	1981	1986	1991
100		8.93	12.17	18.83	19.29	20.03	20.01
50—100	8.28	4.76	5.73	6.65	6.63	6.90	9.76
25—50	10.24	8.27	8.52	7.04	9.02	12.16	12.55
10—25	8.23	7.14	10.58	11.83	13.08	13.22	13.14
5—10	12.94	17.75	18.29	16.35	18.71	19.09	19.28
2.5—5	38.95	37.11	32.62	28.20	23.55	19.88	17.01
2.5	21.35	16.04	12.09	11.10	9.72	8.72	8.25

资料来源：蔡勇美、章英华主编《台湾的都市社会》，第77页，巨流图书公司1999年版。

表10-6　90年代台湾非农业人口和居住在城市人口的比重（%）

年　份	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
非农人口比重	80.3	80.9	81.0	81.6	82.7	82.8	83.0	83.0
城市人口比重	77.3	77.2	76.6	76.6	77.2	77.1	76.7	77.1

资料来源：根据台湾经济建设委员会编《都市及区域发展统计汇编》（2000年）资料整理。

表 10－7　台湾地区“直辖市”和“省辖市”基本情况统计

市　名	面　积（平方公里）	1999 年（户数）	1999 年人口（人）	人口密度（人/平方公里）	65 岁以上（%）	自然增加（人）	社会增加（人）	总和增加（人）
台北市	271.80	879156	2641312	9718	9.4	19143	－17770	1373
高雄市	153.60	485011	1475505	9606	6.9	9135	4068	13203
台中市	163.43	296875	940589	5755	6.4	8808	13993	22801
台南市	175.65	224420	728060	4145	7.5	4075	2153	6228
基隆市	132.76	126574	385201	2902	8.6	2294	789	3083
新竹市	104.10	109086	361958	3477	8.5	2958	2757	5715
嘉义市	60.03	78423	265109	4417	8.4	1571	488	2059
合　计	1061.37	2199545	6797734	6403		47984	6478	54462
全地区	36006.18	6513324	22034096	612	8.4	157232	5988	163220

资料来源：根据台湾经济建设委员会编《都市及区域发展统计汇编》(2000 年)资料整理。台湾地区总计中均不含金门、马祖数据。

（二）“建制市”现状

1999年台湾地区共有37个“建制市”。其中“直辖市”2个，即台北市和高雄市。“省辖市”5个，即台中、台南、基隆、新竹和嘉义市。“县辖市”有30个，分别是台北县的板桥、三重、永和、中和、新庄、新店、土城、芦洲、汐止、树林市，桃园县的桃园、中坜、平镇、八德市，新竹县的竹北市，宜兰县的宜兰市，苗栗县的苗栗市，台中县的丰原、大里、太平市，彰化县的彰化市，南投县的南投市，云林县的斗六市，台南县的新营、永康市，高雄县的凤山市，屏东县的屏东市，澎湖县的马公市，花莲县的花莲市，台东县的台东市。各市的基本情况如表10－7、表10－8所示。

分析表10－7和表10－8，我们可以看出台湾的建制市具有以下明显特征：

（1）行政层次多，规模分异明显。台湾地区的建制市分为“直辖市”、“省辖市”和“县辖市”三个行政等级，多于大陆一个行政级别，也是世界建制市行政层次最多的地区。从三类层次的建制市数量来看，“县辖市”的数量较多，有30个，整体呈下扁上细的“宝塔状”形态结构。三类建制市的规模结构差异明显，“直辖市”的平均面积为212.7平方公里，平均人口为205.8万；“省辖市”的平均面积为127.2平方公里，平均人口为53.6万；“县辖市”的平均面积则为47.3平方公里，平均人口为20.35万，规模差异较大。三类市的平均人口密度分别为9675、4214、4302人/平方公里，差异也较大。如果与大陆相比，从人口的集聚程度看，直辖市的规模远小于大陆，县级市的规模远高于大陆。

（2）“县辖市”内部的规模和人口的集聚程度差异巨大。在30个“县辖市”中，从人口规模来看，有8个市的人口在25万以上，达到或超过部分“省辖市”的规模。其中板桥市的人口达到52.38万，超过了“省辖市”人口的平均规模，比基隆、新竹、嘉义三个“省辖市”要大得多。从人口的集聚程度来看，有7个“县辖市”的人口密度达到1万人/平方公里以上，不仅远远超过了“省辖市”，而且也超过了台北、高雄两个“直辖市”。这7个“县辖市”是：永和、三重、板桥、芦洲、中和、新庄和凤山市。这种特殊现象不仅在大陆根本不存在，而且在

表 10-8　台湾地区"县辖市"基本情况统计

市　名	面　积（平方公里）	1999 户数（户）	1999 人口（人）	人口密度（人/平方公里）	65 岁以上(%)	自然增加（人）	社会增加（人）	总和增加（人）
板桥市	23.16	158210	523850	22618	5.7	3136	428	3564
三重市	16.32	115483	380084	23294	5.8	2820	-1407	1413
永和市	5.71	77855	227700	39851	8.6	930	-903	27
中和市	20.14	128482	392176	19469	7.1	2680	1322	4002
新庄市	19.74	108040	365048	18494	3.6	3086	2595	5681
新店市	120.23	93060	263603	2193	9.3	1464	1115	2579
土城市	29.53	70037	224897	7615	4.1	2239	2865	5104
芦洲市	7.44	46524	160516	21589	3.7	1589	3084	4673
汐止市	71.24	58304	154976	2176	6.1	1488	5981	7469
树林市	33.13	43668	151260	4566	4.7	1557	2632	4189
桃园市	34.80	96927	316438	9062	5.3	3249	8332	11581
中坜市	76.52	93775	318649	4164	7.6	3083	1549	4632
平镇市	47.75	52702	188344	3494	7.0	1671	2768	4439
八德市	33.71	45519	161700	4797	8.7	1290	2277	3567
竹北市	46.83	22921	87998	1879	6.7	1094	1547	2641
宜兰市	29.41	27904	91908	3125	9.2	472	-577	-105

（续　表）

市　名	面　积（平方公里）	1999户数（户）	1999人口（人）	人口密度（人/平方公里）	65岁以上(%)	自然增加（人）	社会增加（人）	总和增加（人）
苗栗市	37.89	24788	90403	2386	9.8	553	-191	362
丰原市	41.18	41854	161032	3910	6.8	1149	-373	776
大里市	28.88	48400	171940	5954	4.5	1313	1388	2701
太平市	120.75	47196	165524	1371	5.7	1537	1372	2909
彰化市	65.69	59704	227715	3466	7.2	1816	-252	1564
南投市	71.60	29080	104723	1463	8.3	490	-544	-54
斗六市	93.72	27590	99680	1064	9.1	521	263	784
新营市	38.54	22947	76475	1984	9.4	317	322	639
永康市	40.28	59519	193005	4792	5.7	1848	1526	3374
凤山市	26.75	104954	318562	11911	5.8	2287	-75	2212
屏东市	65.07	63305	214727	3300	8.7	855	-441	414
马公市	33.99	15777	52229	1537	11.5	279	-155	124
花莲市	29.41	34629	108408	3688	9.7	438	-808	-370
台东市	109.77	33645	111039	1012	9.4	607	-628	-21
合　计	1419.18	1852799	6104609	4302		45858	35012	80870

资料来源：根据台湾经济建设委员会编《都市及区域发展统计汇编》(2000年)资料整理。

世界“建制市”中也是极少见的。产生这一现象的原因有政治、法律方面的，也有经济、社会方面的。但主要是由于市(特别是“直辖市”)与县(特别是特大城市周边发达的县)之间房地产价格和居住环境的明显差异造成的，这是台湾大都市区城市郊区化的突出表现。

(3) “建制市”空间分布的集中性和相对合理性。台湾地区 37 个“建制市”的空间分布比较集中，从南北方向看，主要集中分布在北部；从东西方向看，主要集中在西部。从“建制市”的分布密度来看，北部地区城市密度最大，东部地区的城市最少。北部地区 7 个市、县以台北为中心，分布有 19 个“建制市”，占全省“建制市”的 51%。其中台北市、县及桃园县和基隆市 4 个行政区内，“建制市”多达 16 个，平均每 230 平方公里就有一个“建制市”。最大的“直辖市”——台北市周边集中分布了 10 个“县辖市”，其城市人口的密集程度大大超过了台北市。中部地区 6 个县、市，以台中为中心，分布有 8 个“建制市”，其中 4 个“县辖市”分布在台中市的周边。南部 8 个市、县，以高雄市和台南市为中心，共有 8 个市。东部狭长地带的两个县，各有 1 个“县辖市”。总体上看，“建制市”呈现由北向南、由西向东、由沿海向内陆山区逐渐减少的规律。这种态势是与台湾地区的自然地理环境、社会经济发展水平以及交通条件相一致的，因而基本是合理的。

（三）城市型政区的法律基础与设市模式

台湾地区的设市模式与大陆有很大的区别，这是由海峡两岸的政治、法律、经济、社会、历史等因素的差异所造成的。本节将对台湾城市设置的法律和设置的模式作重点介绍。其中，某些经验是可以借鉴的。

1. 城市型政区的法律基础

我们在前面已经列举了台湾地区行政区划的若干法规，强调了台湾地区行政区划性质的自治性特征，这些法规同样也是设置城市型政区的法律依据。50 年来，台湾经济、社会的发展变化，相关的法规也有一些调整，但并未从根本上影响台湾的城市型行政区划体制。

台湾的“建制市”依层级来分有三个级别，即“直辖市”、“省辖市”

和“县辖市”。所谓“直辖市”是与省同一级别的政区。其法律依据仍为国民政府在1930年公布的《市组织法》,即具有下列之一者为直辖市:“(1)首都。(2)人口100万以上之都市。(3)人口50万以上,在政治、经济上有特殊重要之都市。”过去由于受台湾当局“行政院”直辖,所以又称之为“院辖市”。1994年由于台北和高雄两个市的市长由直选产生,为避免过分强调台湾当局的直管,而恢复用“直辖市”名称,该年通过的《“直辖市”自治法》将人口规模提高到150万。

“省辖市”和“县辖市”建制的产生则有其历史背景。在日本占领时期,台湾的行政区划经常变动。1926年改州,全岛划分为5州2厅后,区划体制基本稳定。与此同时,台湾总督府仿照日本本土实行了“州辖市”制。这也是台湾最早的市制。1945年全省共有11个“州辖市”。台湾光复后,当时的国民政府考虑到全国的情况,在内地没有县级市的建制,而将11个“州辖市”全部改为省辖市又太多,因而采取了折中的方案,将西部人口较多、规模较大、经济基础较好的9个“州辖市”改制为省辖市,东部的两个“州辖市”则改制为县辖市。这也是我国最早建立的县辖市。这时的县辖市其行政级别高于一般乡镇,与当时的县辖区公所平级。

1950年颁布的《台湾省各市县实施地方自治纲要》,全面改革了省内的行政区划体制,撤销了县辖区公所,使“县辖市”和“市辖区”的行政级别与乡镇相同。同时,规定了市建制的标准,“县辖市”的人口规模为5万;“省辖市”的人口规模仍以国民政府时期制定的《市组织法》为依据,即设立“省辖市”的条件,除省会之外,人口需在20万以上,或人口在10万以上,政治、经济、文化地位重要之地。为此,将未满10万人的4个省辖市降为“县辖市”(新竹、嘉义、彰化、屏东),后又将新竹、嘉义恢复为“省辖市”。由于台湾的人口密度大,集聚程度高,原有设置建制市的人口指标偏低,于是在1985年台湾当局颁布的《台湾省各市县实施地方自治纲要》修正案中,将“省辖市”的标准提高到人口在50万以上,或在政治、经济、文化上比较重要,人口在20万以上者。“县辖市”的标准修改为:县政府所在地,或工商业发达,财政充裕,交通便利,公共实施完备,其人口在15万人以上者。以后,又将“省辖市”的人口标准提高到60万。

1999年新颁布的《地方制度法》，对各类市的设置又作了新的规定。其第4条规定："人口聚居达125万以上，且在政治、经济、文化及都会区域发展上有特殊需要之地区，得设'直辖市'。人口聚居达50万人以上、未满125万人，且在政治、经济及文化上地位重要之地区，得设'市'。人口聚居达15万人以上未满50万人，且工商业发达、自治财源充裕、交通便利及公共设施完备之地区，得设'县辖市'。本法施行前已设之'直辖市'、'市'及'县辖市'，得不适用前三项之规定。"应当指出，新的《地方制度法》与过去的法规相比，删除了人口较少的特殊的设市条件，以及地域型政区（省、县）政府驻地设置同级"建制市"的规定，这从台湾的实际情况来看，是比较合理的。

关于"直辖市"和"省辖市"之下设区的法律问题，自颁布《台湾省各县市实施地方自治纲要》取消了县辖区公所之后，区的行政级别都降为乡、镇级，都是市政府的派出机构。50年来，除台北市在1990年将16个区调整为12个区之外，其余各市区的设置并未有大的变化。

以上是台湾主要的与设置城市型政区相关的法规。除此之外，尚有《台北市各级组织及实施地方自治纲要》、《高雄市各级组织及实施地方自治纲要》及其若干修正案等也都是重要的法规。这些法规为台湾的城市型政区设置的规范化提供了依据。

2."建制市"模式分析

台湾的"建制市"除上述设市的标准有所变化之外，50年来，在城市的性质、等级和设置的空间模式方面并没有很大的变化。我们在前面已经指出，台湾城市的政治体制（性质）和县一样都是地方自治，"市长"由市民直接选举产生。市的权力在"市政府"，区公所是"市"的派出结构。"区"下设里，形成市、区、里的纵向"一级政府，三级管理"模式。从城市的空间模式来看，台湾当局仍然执行民国时期的《市组织法》，即实行城市的行政区和建成区在空间上基本相一致的模式，即"建制市"与城市统一的"切块设市"模式，充分体现了城市的本质特征。这就是我们通常所说的"城乡分治"的模式（在"县辖市"中部分为"城乡合治"模式），这也是与世界的城市建制相统一的模式。

台湾的“建制市”模式是台湾地区目前政治、经济体制的体现，基本适应了台湾经济、社会发展和城乡行政管理的需要。但这种模式也存在许多明显的弊端，在所谓的“民主”、“自治”口号下，“中央和地方”、“地方”和“地方”的利益矛盾很难协调，行政区划的调整十分困难。

三、地域型政区

台湾的城市化程度虽然较高，“建制市”较多，但中国传统的地域型政区仍然很好地保留了下来。县和乡、镇依然是台湾行政区划的主体部分，只不过其功能发生了变化。由于实行了“县辖市”体制，县的地位并不比“省辖市”低。有的县(如台北、桃园、台中、台南、高雄等)的人口规模和经济实力甚至大大超过了“省辖市”。台北县则大大超过了台北“直辖市”。“省制”也是台湾当局长期保留的地域型政区制度，近几年来“精省”之说盛行，“省”的地位已经大大下降。1999年颁布的最新的《地方制度法》，将“省”作为“行政院”的派出机构，“省主席”由“行政院”任命。以下对台湾的“省”、县、乡(镇)三级地域型政区分别进行介绍。

(一) 台湾的“省制”问题

我们在前面已经对台湾省制的发展过程作了简要介绍，指出清光绪十四至二十年台湾实行了省制。日伪时期实行“州厅制”，台湾光复后恢复了省制，直至1967年6月，台湾一直都是在一个省辖区之内。自从台北、高雄两市先后升格为“院辖市”之后，台湾地区才演变为“一省二市”制。此后出现了虚化“省制”的趋势，并引发“精省”的广泛争论。

1. “省制”的虚化

1997年7月，台湾当局公布了“宪法”增修条文。其第9条规定：“一、省设‘省政府’，置委员9人，其中1人为主席，均由‘行政院’院长提请‘总统’任命之。省设省咨议会，置省咨议会议员若干人，由

'行政院'院长提请'总统'任命之。"这一增修条文的公布,实际上是对"省制"进行了虚化,使"省政府"和"省咨议会"变成"行政院"的派出机构,而非地方自治团体。"省政府"受"行政院"的指挥监督,办理以下事项:监督市县自治事项,执行"省政府"行政事务和其他法令授权或"行政院"交办的事项。与原"省制"相比,权限大大减弱,规模大大缩小。原来"省有"所有权的法律地位将自行消失,课税收入全部上缴。为什么要进行"精省"?早在20世纪80年代初,就有学者建议调整台湾的行政区划,主要是出于台湾的实际情况。国民党政府溃逃台湾后,台湾的行政区划变成四个层级,即所谓的"行政院"——省("直辖市")——县(市)——乡(镇、市)四层组织构架。这对空间狭小的台湾来说,非常不合理,导致"中央"与省管理的高度重叠,不仅极大地浪费了行政资源,而且影响了县、市的积极性和"地方自治"制度的落实。此外,还存在行政区划与城市和区域发展的矛盾、区划不合理等问题。针对上述问题,产业、行政部门和学者纷纷提出了不同的行政区划调整方案。大致有三:

其一是"一省多市制",即将台湾地区划分为一个"省"和多个"直辖市";其二是"多省制",即将台湾划分为多个"省",取消"直辖市"制;其三是"多县市制",即废除省制,由"中央"直接管理市和县。三个方案各不相同,都有其优缺点。但一二两个方案都没有解决行政层级过多的问题,而第三种方案减少了层次,增加了管辖的幅度,优点较多。台湾当局采纳了第三种方案的设想,随于1997年增修"宪法"时确定了"精省"的组织措施;1998年又制订了《精省暂行条例》;1999年颁布了新的《地方制度法》、《财政收支划分法》等,从而使"省制"走向了虚化。当然,"精省"并不等于"废省",保留的"台湾省"虽仍为一个层级,仍存在"省政府",但它是"行政院"的派出机关。

2. "南部联合服务中心"和"'行政院'中部办公室"的设立

台湾当局为加强南部地区的发展和控制,于1998年6月在高雄成立了"南部联合服务中心",将相关的、已在南部设置的机构(经济、内政、外交、劳工)实行合署办公。同时,又将"行政院"的经建会、交通部、卫生署、新闻局、经济部、青年辅导委员会、公平交易委员会和

"国防部"以及财团法人海峡交流基金会等机构派往南部的代表统一由"南部联合服务中心"指挥。"中心"起协调和服务的功能。"中心"服务的范围包括高雄市、台南市、嘉义市、高雄县、台南县、嘉义县、屏东县和澎湖县。"南部联合服务中心"的成立,实质上缩小了"台湾省政府"的管辖范围,由原来的16县5市减少为5县1市。"'行政院'中部办公室"是"行政院"设立在"台湾省政府"(南投县中兴新村)的派出机构,初期以"台湾省政府"的名义进行活动,1999年"9·21"大地震后,"行政院"以救灾工作的名义加强了"中部办公室",并将其行政地位提升至与"南部联合服务中心"平级,从而使"台湾省"的地位进一步下降。

台湾学者和"政府官员"以及企业界人士对台湾省级政区的未来走向十分关注。究竟是"多省制"、"多市县制",还是"一省多市县制"?目前还无法下结论,有待进一步观察和讨论。我们认为,在海峡两岸实现统一后,台湾地区的行政建制应在"一国两制"框架之内,改革和完善台湾地区内部行政区划体制。总的原则应是:有利于国家的统一,有利于民族的团结,有利于台湾的稳定和发展。

(二)台湾的县制特点和政治生态环境变迁

台湾当局所谓的"精省",表面上是减少行政层次,缩短行政流程,提高行政效率。实际上是藉此强化"中央"与地方的关系,加强"中央"对地方的控制。从地方政治学的观点来看,"精省"是上下政治权力的重新分配,是一种党派政治竞争的重新组合。对于县来说,由于"精省",也必然对其产生一定的影响。

1. 县制特点分析

和大陆一样,县是台湾最基本的行政区划层次。自从台湾当局1950年实施地方自治以来,依据同年制订的《台湾各市县行政区划调整方案》及其实施办法,将原有台湾光复后的8县9市调整划分为16县5市后,至今县市政区基本未变。但其组织结构多随着经济的发展、人口的增加、政区界线的变动等因素而有所变化。由于"省"已不具有自治法人地位,因而县(市)已具有与"直辖市"同等的自治地

位。从县的组织、规模、空间分布等方面来看，台湾的县制有以下几个明显特点：

第一，组织机构的多变性。1950 年以来，由于人口的快速增加，工商业的发展，产业的转型，县（市）的组织结构（机构）不断修正。目前县组织机构的设置主要以人口为依据，人口在 150 万以上者，设有 18 个局、科、室，人口在 100—150 万者，设有 16 个局、科、室，人口在 50—100 万者，设 14 个局、科、室，人口在 50 万以下者，设 13 个局、科、室。

第二，人口规模大，密度高，差异显著。台湾 16 个县土地总面积为 34944.82 平方公里，1999 年的总人口为 1523.63 万，分别占台湾地区的 97% 和 69%。平均每个县的面积为 2184 平方公里，人口为 95 万，县的人口规模远远超过大陆县的平均人口规模。从人口密度来看，16 个县平均每平方公里为 436 人，密度较高。由于自然、经济、社会条件的差异，县的人口规模和密度相差很大。西部人口多，东部人口少；北部人口多，南部人口相对较少。特别是西北部以台北市、高雄市、台中市为中心，其周边的县人口十分集中。台北市周围的台北县、桃园县，高雄市周边的高雄县、台南县，台中市周边的台中县和彰化县，这 6 个县的人口都在 100 万以上，其中台北县的人口规模达到 351.1 万，人口密度在 1711 人/平方公里；桃园县和彰化县的人口密度也在 1200 人/平方公里以上，是我国人口规模最大、最为密集的县份之一。岛内人口最少的县是东部的台东县和花莲县，其人口总量分别为 24.8 万和 35.6 万；人口密度最低的也是这两个县，分别为 70 人/平方公里和 77 人/平方公里。台北县的人口规模是台东县的 14.15 倍，人口密度则为 24.44 倍。台湾西部县人口的高度积聚不仅是由于经济和自然的原因，而且与台湾实行的县辖市体制有很大的关系。上述数据都包括了乡、镇级的市在内。

2. 县（市）政治环境的变迁

20 世纪 80 年代末期以来，台湾地方政府的政治环境发生了巨大的变化，由一个单一的、一元的社会变为复杂的、多元的社会。其主要表现为：

第一，县(市)“政府”职权不断扩大，地方派系介入。由于“中央”集权逐步演变为地方自治，“县(市)长”的权力加大，从而引发地方各派政治人物的纷纷介入与争夺，地方派系成为影响县(市)地方政治的重要因素。

第二，黑势力介入地方政治。台湾自70年代以来，在经济迅速发展的同时，地方人才向城市集中，地方黑道介入政治。根据赵永茂(1997年)研究，80年代中期，台湾有不少出身黑道或与黑道关系密切者进入“国大代表”、“立法委员”，甚至“监察委员”。其中云林县、嘉义县(市)、彰化县、高雄县(市)及台南县最为严重。这些县(市)议会的议员，平均有25%的比例是黑道出身，云林县的议员中有40%是黑道出身。[①] 由此可见，黑道对台湾政治环境的影响十分严重。

第三，财团介入地方政治，政商紧密结合，相互利用，从“中央”到地方金权政治严重。

第四，各种利益集团增加，公民参与和要求增多，影响地方政府的决策。

第五，实行“多党制”，政党对抗严重，影响政治环境。

第六，各种非赢利组织的兴起，民营化的发展，也影响地方政治环境。

总之，由于上述地方政治环境的变化，社会多元化的发展，使县(市)地方政府的社会控制力已经大大下降，这是台湾当今地方政治、社会生活中的一个难题。

此外，由于“精省”，台湾当局与县(市)之间的各种权力关系如何划分，也是各界讨论的热点问题。

(三) 台湾的乡(镇)制特点与问题

1950年颁布的《台湾省各县市实施地方自治纲要》第2条规定：“县为法人，县以下为乡、镇、县辖市，乡、镇、县辖市为法人，均依本纲要办理自治事项。”可见，县和乡、镇是两级地方自治团体。1996年，

---

① 赵永茂:《台湾地方政治的变迁与特质》，第277—278页。翰芦图书出版公司1998年版。

台湾当局在讨论“宪法体制”时，曾做出“冻结省自治选举”，取消乡(镇、市)级之“自治选举”的决议，乡、镇长改为依法派任，从而使台湾的地方制度演变成为“省非自治法人化，县市法人化及乡(镇、市)派出化”的体制。但涉及很多矛盾，至今乡、镇(市)的派出化的体制并未实施。

1. 乡、镇(市)政区特点

乡、镇(市)是台湾的基层行政区，1999年底，不包括县辖市，台湾共有县辖镇57个和县辖乡264个。与大陆乡、镇行政区划体制相比，台湾的乡、镇政区有以下明显特征：

第一，50年来，乡、镇与县一样，实行自治制度，在“冻省”浪潮中，曾提出取消这一制度。但由于涉及复杂的政治关系等问题，乡、镇自治制度仍然存在。

第二，乡、镇人口非农化水平很高，一般都在60%—70%，乡与镇之间的差异较小。

第三，城乡经济水平差距大大缩小，乡、镇的第二、第三产业十分发达，兼业户多，居住在农村的居民多，农村的生活条件较好，农民的收入较高。

第四，乡、镇的人口密度和非农人口的聚居程度地区差异很大，主要与乡、镇的地理区位条件，特别是与大都市的距离有很大关系。在各大都市区周边的乡镇，非农产业发达，非农人口聚集，人口密度高。

第五，民族型的“山地乡”分布在边远山区。“山地乡”是台湾唯一的民族型政区，由山区的少数民族所组成。全省现有“山地乡”30个，分布在台北、宜兰、桃园、新竹、苗栗、台中、南投、嘉义、高雄、屏东、花莲、台东12个县的山区。东部的屏东、台东、花莲3个县有16个“山地乡”。“山地乡”与大陆的民族乡基本相似，法律规定“山地乡”一定要由山地原住民(高山族)担任乡长。

2. 乡、镇(市)自治问题

围绕乡、镇自治问题，台湾政界、学术界长期以来展开了广泛讨

论，目前尚未统一。在台湾的旧“《宪法》”中，只规定省和县为自治体制，而乡、镇和“县辖市”政府并未规范于“《宪法》”之中。因此，目前乡镇(市)级自治政府的设计是一种非“《宪法》”所定之地方制度。其法律依据是1950年“行政院”颁布的《台湾各县市实施地方自治纲要》，而非“立法院”制定之法律，这就常常引起争议。20世纪50年代初，反对乡镇自治的人认为，这与孙中山主张的县为地方自治单位不相符合；赞成者认为，地方自治并非不允许其下再有自治单位。同时，乡镇是一个自然的地域实体，县政府难以直接指挥乡镇，应让其依法自治。“行政院”的《纲要》采纳了后一种意见，使乡镇实行自治。随后在台湾实行了乡镇长的直选，从此，乡镇成为台湾第一线的自治主体。几十年来，台湾的乡镇自治体在实际运行中存在不少问题，诸如地方黑势力的孳生，派系的争斗，乡级政府腐败与制度失灵等等，不仅严重影响政府政令的畅通和经济社会的全局发展，而且对地方发展也非常不利。在这种情况下，特别是在“精省”的情况下，朝野双方均主张“取消乡镇(市)级之自治选举，乡镇(市)长改为依法派任”。然而，这种主张遭到许多人的反对。不少专家、政界人士针对乡镇政府体制问题进行了较深入的研究。较多的学者认为，乡级政府经过多年的运作实践，实现了乡级自治体设计的目标。但与此同时，引发了乡级政府腐败与制度失灵的负面结果，使乡级政治体制的机制成为既得利益者的一项合法、便利的管道。但不能因后者的缺点而轻易否定前者的优点，正确的选择是对现有的乡镇政治进行改良，以制造所谓“民主价值与制度规范的双赢局面”。基于这一认识，台湾当局在1999年颁布的《地方制度法》中仍然保留了地方自治团体的性质。

总之，台湾地区当代的行政区划体制是在特定的政治、经济背景和地理环境下形成发展的。台湾现行的区划体制既保留了中国传统区划模式的一面，同时也吸收了西方的一些经验。台湾某些区划体制的形式(如县辖市)仍可作为大陆区划体制改革的借鉴。两岸统一，“一国两制”，是大势所趋，人心所向。统一后的台湾行政区划体制将可能发生新的变化。

下　篇

中外行政区划比较

第十一章

行政区划的功能比较

关于行政区划的含义及其中国乃至世界一些主要国家的行政区划状况已如上述。这里值得强调的是,由于各国国家体制千差万别,因此在比较时,我们对行政区划作广义的理解。即主权国家中央政府之下的各级政府,不论是单一制国家中的省、市、县、乡,还是联邦制下的州或邦,均视其与某一层次的行政区划所对应,而不论是由中央政府划分、授权而来,还是中央政府接受地方政府所让与的权力而来。我们在这里的比较研究中,行政区划不仅是国家(中央政府)对行政区域的划分、调整和变更,而且包括国家(中央政府)对已有行政区域的认可。这样理解也有其根据,因为两者均是主权国家对行政区域的分割及其对行政权力的地域分配,而且随着政治的发展,原先所认为的联邦制和单一制之间的差别正在失去其实际意义,各级政区及其地方政府在职能上也有趋同之势。

行政区划的实质是国家权力在地域上的分配。表面看来,即是把国家分成不同层次、一定大小的区域。但这只是行政区划的基础,是行政区划的外在形式和表现。就其内在内容和实质而言,则是通过这种划分,赋予各个层次的行政区域单位以相应的管理权限,以方便统治和管理,维护国家的统一和中央的权威。因此,广义上说,行政区划的功能其实就反映了中央与地方及其地方各级政区之间的关系,也即中央政府与各级地方政府的职能划分。另一方面,如果单就其自身而言,则行政区划可以认为是中央政府统治地方的一种手段,那么,不同国家对这种手段使用上的差别,就反映出行政区划功能的强弱。这一点更多地体现在中央政府与地方一级政区之间。单一制国家与联邦制国家地方政府的地位差别很大,行政区划作为一种统治手段在使用上也截然不同,但其目标却又是一致的。因此,关于行

政区划的功能比较，我们从上述广狭两个方面进行，并进而探究其所以如此的深层历史、文化背景。

一、中央政府与地方政府的关系及其基本政区类型

地方政府的权力，是国家权力的一个组成部分。所谓国家权力，就是“从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量”，[①] 是统治阶级通过国家机构进行有组织、有系统的管理和控制的力量。国家权力的最大特点，是以国家的强制手段为后盾，即通过国家机器，对国家事务进行强制性的管理，对违反国家意志的组织或个人，给予必要的制裁。近代以来，国家权力通常分为立法权、司法权和行政权。行政权是由国家行政机关掌握和行使的管理国家行政事务的权力。国家的行政机关一般分为中央和地方两个部分，即中央政府和地方政府。因此，所谓地方政府的权力，就是地方政府在本行政区域内管理地方国家行政事务的权力。

与中央政府的权力比较，地方政府的权力具有如下的特点：(1)地域性。地方政府的权力受地方行政区划的限制，超出地方政府所管辖的行政区域，地方政府的权力就失去法律效力。(2)权力有限性。地方政府的权力受地方政府的性质、地位和职能的限制。一般来说，地方政府只管本地区的地方国家行政事务，而没有管理外交、国防等国家重大行政事务的权力。(3)法定性。在法制比较健全的国家，地方政府的权力通常由国家的法律所规定。[②]

一个国家的政府分为中央与地方两种，这是通例。各自职能虽有大小之分，亦由法律等所规定。因此，这些方面不构成不同国家中央政府与地方政府关系的实质性差别。而中央与地方政府权力划分的方式，才是认识两者关系的关键。按照目前世界各国政府权力划分的方式不同，可分为单一制政府和联邦制政府。前者由中央政府

---

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第166页。

② 薄贵利：《近现代地方政府比较》，第139页，光明日报出版社1988年版。

授予地方政府权力,而后者由宪法规定两者分权。在分权制国家,地方政府可在自己的职权范围内依法独立地行使权力,不受任何人和任何机关的干涉;而在中央高度集权的国家,地方政府的权力直接受到中央政府的控制,并且中央政府可以随意伸缩和变更地方政府的权力。基此,可将各国行政区域概括为两种类型的政区,即授权型政区和分权型政区。

(一) 单一制政府之下的授权型政区

在单一制政府之下,中央政府是最高权力机关。宪法规定将一切统治权完全交与一个中央机关或几个中央机关,地方政府只是附属机构,它的一切权力都是中央政府所授予的。无论地方自治权范围如何大,都是受中央政府委托而行使其权力的,也随时都有被取消的可能。并且地方政府本身也无宪法上的权力保障,随时可由中央政府取消或另行组织。虽然在法律与事实上因行政管理的方便,单一制政府仍将其领土分成若干行政区域,每一区域也有一定的地方权力,但地方区域的设置与变更,并不由宪法规定,而由中央政府机关以某种形式规定。所以单一制政府下的地方政府,只是中央政府的下属机关,以代理执行地方政务,而受中央政府节制与统管。

英国政府与欧洲大陆多数国家政府,以及亚洲多数国家政府,都属于单一制政府。在英国,各地方政府的自治范围很大,但均是受国会委托管理的,且地方政府执行法定权力,统一要受到中央政府机关的监督和控制。在欧洲大陆国家,法国是单一制政府的典型。即使20世纪80年代地方分权改革之后,其领土单位大区、省、市镇等都有地方政府及自身法定权限,但自治权仍受到很大限制,并受到中央政府严格的监督。中国的中央政府对地方政府更具有几乎无所不包的权力。表面看来,地方政府拥有的权力很大,除了少数如外交、国防、戒严等专属中央政府外,地方政府拥有的事权几乎全是中央政府的翻版。但中央政府又对地方政府具有双重的、垂直的领导关系,使地方政府处于一种被领导的地位,拥有权力较小。当然,近年来,这种局面已有所改变。

（二）联邦制政府之下的分权型政区

联邦制政府由宪法或国会通过的政府组织法所规定，将统治权力分为两部分：一部分交与中央政府，另一部分则交与组成联邦的各邦政府，或各地方区域政府。通常邦政府与地方区域政府不是中央政府所设置，往往是早在有中央政府之前即已存在。联邦的邦政府不能视为中央政府的附属或其代理机关。邦政府的权力不由中央政府决定，而是由联邦宪法规定。邦政府下的地方政府，执行其宪法范围内政务的时候，中央政府既不能侵犯，也不能干涉。可以说，联邦制政府，是包括了中央与邦政府两种政府，这是一种双重政府。单一制政府无论分权到何种程度，其地方政府的事权，总是经由中央政府以普通的法令规定，无宪法保障；而联邦制下的中央政府与各邦政府的事权，则全由宪法所规定，所以邦政府的权力有宪法保障。

联邦制下的统治权，分别由中央和邦政府行使。但权力分割的制度和具体方式，不同的国家不尽相同。在美国，政府的全部权力分为6种：(1)中央政府行使的权力；(2)州政府行使的权力；(3)中央和地方政府共同行使的权力；(4)中央政府不能行使的权力；(5)州政府不能行使的权力；(6)中央与州政府均不能行使的权力。美国中央政府的权力是列举的，而州政府的权力是概括的。即是说，它完全可以行使那些没有委托给中央政府、且未禁止州政府行使的权力。欧洲大陆各联邦制国家，其分权原则与美国截然不同，其宪法划分的权力分两类：一类是由中央政府直接行使的；另一类是由邦政府代为行使的权力，但要受到中央的监督。另有一类特殊的联邦制国家，如苏联时期等社会主义国家，虽然在国家结构的形式上采用了联邦制，但在实际上形成和确立了中央高度集权的政治、经济管理制度，而各加盟共和国的权力则受到严重削弱，故而兼具上述两类政区的特征。

二、行政区划的主要功能及其发挥程度比较

行政区划，是国家的一项重要的行政管理工作。行政区划是否科学合理，直接关系到国家政权的巩固和政治、经济、文化的发展，关

系到民族的团结，关系到中央能否有力地统率和领导地方、地方政府能否有效地在本行政区域内行使其职权与发挥其效能。因此，各国中央政府几乎都使用行政区划这一手段来对地方进行有效的统治和管理。

（一）行政区划的主要功能表现

行政区划功能主要表现在巩固政权建设、提供社会管理、促进经济发展以及加强民族团结等方面。这些在世界各国都是一样的，只是由于各自国情差别，侧重点有所不同。一般而言，在一个国家或政权刚刚建立或重新建立之初，都会对行政区划进行大幅度的调整或重新认可，这一点各国几乎概莫能外。而在稳定之后，则会根据社会的发展，适应新的需要，不断地对行政区划进行局部的调整，以提高管理的效率，这个方面各国也基本类似。差别主要在两个方面：行政区划的经济意义对于单一制国家和联邦制国家而言区别比较明显。如日本在战后经济高速增长时期，就通过几个国土重整计划，促进经济的均衡发展；法国更是在经济区划的基础上正式确立了大区一级的行政区划；而像美国、德国这样的联邦制国家，中央政府或州政府只能主要通过经济手段来干预地方经济的发展，或者仅在基层政区层次上进行调整。在社会主义计划经济国家以及如中国目前正处于经济、政治体制转轨时期的国家，行政区划的经济功能尤为突出。各级政府或以无所不能的全能思想来定位经济职能，否认和排斥市场的机制和作用；或直接控制市场和经济的运行，都在区域经济运行中起着中枢的作用，较之西方市场经济国家行政区划的功能远远有过之而无不及。民族问题主要出现在多民族国家，为了维护国家的统一，加强民族团结，以及促进民族地区的社会、经济、文化事业的发展，不同的国家采取了不同的制度安排，表现在行政区划方面，主要有联邦制和民族区域自治制度。适当的制度选择，对于国家的统一和长治久安具有重要意义。

（二）中外行政区划功能发挥程度的差异及其原因

如上所述，行政区划主要有上述 4 大功能，但就中国和其他国家

其功能发挥的程度而言，中国目前可以说是世界上最突出的。由于长期的封建专制主义影响，再加上1949年后苏联高度集权的体制被中国采用，中国的行政区划以及对应的各级政府统揽了几乎一切的管理职能，使得行政区划的功能在各个方面都发挥出来，成为一种全能型政区。其变化之多、之快，也是他国望尘莫及的。相比较而言，其他国家的行政区划就只承担部分职能，而把许多事务交由社会组织或市场进行，构成所谓部分功能型政区。

1. 中国的全能型行政区划

(1) 变化过程及发挥的作用。行政区划是一个动态的历史范畴，具有历史继承性。行政区划的稳定程度因各个国家政体不同、历史传统相异而差别很大。中国作为中央集权制国家，区划相对来讲灵活性强，变更较多，而且越往基层变动越多，各个时期行政区划的层次、名称等都发生过改变。不同时期区划调整的动因，都深深染上时代的色彩；不同层次的区划调整，亦反映了不同层次政府的中心工作。

中华人民共和国成立初期的3年间，在省级行政区划方面，为了适应经济恢复的形势，及时肃清残余敌对势力，巩固新生政权，医治战争创伤，缩小了原有省区。1949年后全国划分了50个省级行政单位，同时省上有大行政区的设置。在基层，土地改革要深入细致地发动群众，需要划小乡的规模。于是，对华东、中南、西南各省和自治区的大区大乡制，普遍地进行了划小乡的工作，全国的总乡数由1951年的218 796个，增加到1952年的267 371个。而随后的农业合作化运动的急进，又不断地扩大乡的规模，以适应高级合作社和乡联社，使乡联社迅速膨胀。几年之间(1952—1957年)，乡总数减少了17万多个。乡的扩大创造了县直接领导乡的条件，又引发了进一步撤销区公所的工作，1957年比1952年减少了9841个区公所，其中山西、湖南全部撤销了区这一层次的设置。

同时，为了维护国家的统一、各族人民的团结，在经济、文化等各个方面逐步缩小各民族之间的差别。在建国之初即确立了实行民族区域自治的基本国策，在各民族聚居地区建立了自治区、自治州、自

治县和民族乡。各民族自治地方和自治机关有权按照本民族的特点,制定自治条例和单行条例,自主地管理本民族地方的经济、财政、文教卫生等各项事业,繁荣民族文化。这一行政区划体制的确立,对中国民族地区的稳定和发展,具有至关重要的作用。

区划调整还有着非常强的意识形态色彩,如20世纪50年代后期的撤销镇和集镇,其理由是把镇和集镇作为资本主义尾巴割掉,究其经济实质是强化农村统购统销政策实施,限制农村自由贸易。这一次调整使建制镇从1954年的5 400个减少到1957年的3596个。1980—1982年的建乡工作,既是区划调整,又是一次政府与农民个人(农户)之间"所有权与经营权"的分离,政府放弃了对农村劳动的直接管理权,这是政府职权的调整和责权的分离。1980年人民公社体制解体,农村实行大包干。到1984年,全面完成建乡及村民自治委员会的基层政权建设工作,农村实行双层经营制度,这段时间是中国农业生产率增长最快的时期。

中国城市设置标准的控制,更是基于计划经济下,对粮食供应紧张状况的考虑,设市数量的限制受制于商品粮供应量。在城市设置标准中明确规定,非农业人口比重要控制在20%以内。如撤销建制镇,"将原镇属居民一律列为乡村人口"。而且,非农业人口的比例数成为新设镇的几乎唯一的标准。1963年中央政府为压缩1 038万城镇人口,以达到总城镇人口不超过10 600万的目标,而撤销了28个市。1965年全国仅有167个市,1966—1976年,市仅增加18个。直到1983年,粮食供应有了根本好转,商品粮供应量不再成为城市设置的瓶颈之后,中国的城市建制才有了大幅度的增加。同时,确立了城乡一体化的领导体制,即设市模式从过去的"切块设市"改为"整县改市",又进行"地市合并",形成市领导县体制,使过去名义上的省级派出机构——地区升格为实在的一级政府。[①]

(2) 原因分析。行政区划调整对经济、社会发展何以会产生如此巨大而广泛的影响,主要在于中国政府组织的特性。这些特性与

---

① 阎林:《政府组织结构调整与经济发展》,第12—13页,社会科学文献出版社1999年版。

世界其他国家差别甚大，主要有：(1)中国政府组织在社会组织资源中占有绝对优势。中国几千年的文化传统中，一个突出弱点是在高度中央集权的官僚体制组织和家庭之间缺乏中间组织。时至今日，中国基层社会中，民间组织资源一直严重匮乏。正因为中国非政府的民间组织、自治组织、市场组织的不发育，使得基层政府组织在组织社会经济建设、协调社会诸种经济关系中起的是无法替代的作用。县、乡各级政府是社区经济全能指挥中心，中国行政组织资源丰富和其他类组织严重匮乏是中国社会组织结构突出的特征。在20世纪80年代以来中国的分权式改革中，地方政府经济管理权限逐渐扩大，但非政府组织的发育依然迟缓，使地方政府对社会、经济的管理更加强烈。(2)中国各级政府要担当国有财产所有者代理人的角色。改革以来，地方政府自筹资金，自主投资，拥有越来越多的资产。这一角色定位决定了政府的行为机制。明确地说，各个地方政府，就是中国经济的基层单位。每个政府都是一个独立的经济实体，每个行政区也是一个经济利益共同体。(3)政治、经济一体化的组织。这是中国政府组织最突出的特征。国家所有制的计划经济体制并不一定形成中国式的政、经一体化，苏联时期的行政组织与生产组织、计划组织就一直是分开的。这牵扯到行政制度的发育水平、行政职能的分化和行政制度现代化问题，也是由各国历史上组织制度遗产的殊异决定的。(4)作为实施(执行)机构。各级地方政府是中央意志的执行者，履行社会行政管理职责，这就是作为纯粹的"行政组织"的职能。该职能和上述资产所有者的身份之间的冲突，削弱了政府的组织管理能力、行政效率。①

2．其他国家的部分功能型行政区划

比较而言，其他国家的行政区划都达不到中国这样几乎是全能的功能。市场经济国家就不用说了，就是当时苏联等社会主义国家，也没有如中国行政区划这样"无所不在"的伟力。虽然有些国家的中

① 阎林：《政府组织结构调整与经济发展》，第26—28页，社会科学文献出版社1999年版。

央和地方政府也通过调整行政区划来刺激经济增长或平衡地区差异，但并不直接插手具体经济运行，更多的是通过财政等宏观手段进行调节。联邦德国的例子颇能说明这一点。联邦德国的空间结构较之许多国家已经相当平衡，地区之间财产和经济的履行不存在重大差别。尽管如此，仍有在全国实行相同生活条件的强烈要求。其中，尝试把贫穷和富裕地区组合起来，使人均税收潜力高低趋于一致，即重新划分州和地方的疆界也是一种可行的选择方法。实际上，自1968年以来，州立法已经把24 282个乡镇减到8 518个，把425个县减到235个。毫无疑问，在多数情况下，地方政府的这种区域性的重新组合把贫穷社区和富裕社区（例如中心城市和郊区）组合在一起，这种重新组合已经起到了一种平衡作用。但是在州一级，没有发生类似的区域重新组合。虽然"基本法"第29条规定，如果区域的重新组合得到公民投票支持的话，联邦议会有权重新划分州的疆界，但这不是必然的。1972年，由联邦任命的一个专家委员会提交了一份报告，建议在州一级进行重大的区域性重新组合。但因遭到多数州的反对，于20世纪70年代中期，在州一级进行区域性重新组合的计划被最终放弃。[①]

三、中央政府运用行政区划手段实施政治统治功能的比较

古往今来，除了少数非常小的国家以外，绝大多数国家都把自己的疆域划分成若干层次的行政区域，以便设置相应级别和权限的地方国家机关，对地方进行有效的统治和管理。各国政府几乎都使用行政区划这一手段来对地方进行有效的统治和管理。但是，对于单一制国家和联邦制国家而言，行政区划作为一种统治手段，在使用上却判然有别。在单一制体制下，中央政府及其各级地方政府均可根据需要自主地对高层政区和各级低层政区进行调

① ［英］伊夫·梅尼、文森特·赖特主编，朱建军、李明、张福江等译：《西欧国家中央与地方的关系》，第116页，春秋出版社1989年版。

整；而联邦制体制下，中央政府不能随意变更其组成单位，即高层政区、低层政区则类似于单一制，可自如地加以变更。据此，我们可以主要按照高层政区变更调整的差别，将其分作强行政区划和弱行政区划两类。

（一）强行政区划

所谓强行政区划，即中央政府对地方各级政府拥有很大的、甚至是绝对的控制权。中央政府可以调整、变更地方政府的行政区域即管辖范围，也可以调整、变更其职能和权力。地方政府的权力是通过中央政府的授予而来。单一制国家和少数的联邦制国家属于此类。当然，这其中也有许多差别，从高度集权的国家到地方拥有一定程度的自治，行政区划发挥的作用也由很强到较弱。如改革之前的中国，就是一种高度集权的体制。在这种传统体制下，政府是唯一的政权主体，也是唯一的经济主体，走的是一条以行政区取代经济区的发展道路。行政区划的作用极为显著，造成中国特有的“行政区现象”，在经济、社会、文化等诸多方面都打上了深深的烙印，尤其在区域经济运行中表现为“行政区经济”的特征。而改革开放以来，虽然这种高度集权的体制已有所松动，但由于体制改革尚未到位，市场作用机制尚未完全建立，使行政区的经济功能得以强化，地方政府经济行为的功利性更为明显，区际利益冲突更加严重，各级政府依旧经常使用调整行政区划的方式来达到其追求的目标。当时的苏联以及现在的俄罗斯，也属于较强的一类。在苏联时期，国家及其各级地方政府拥有几乎无所不包的权力，对国家的方方面面实施严密的控制和管理，行政区划的功能被发挥到极至。经历了苏联解体的巨大变化之后，俄罗斯经过对政体的巨大变动和行政区划的调整，基本稳定了局势，因此，行政区划仍然发挥了很大的作用。法国作为一个传统的中央集权制国家，也通过使用这一手段，不断调整中央与地方的关系，合理划分双方的权限，取得了较好的效果。英国则是较弱一类的典型。由于其特殊的历史和传统，其地方一向拥有较大的自治权力，中央政府并不多作干涉。但在经济、社会形势发展的情况下，也会对行政区划作出相应的调整。

（二）弱行政区划

所谓弱行政区划，即大多数的联邦制国家，由于中央政府与其成员单位各自享有宪法规定的权力，因此中央政府不能随意调整、变更其成员单位的行政区域即管辖范围。也不能随意调整、变更其各自职能和权力，而均需经过复杂的法定程序，且获得成员单位的同意方能施行，故而中央政府很少将行政区划作为一种统治手段加以使用。当然，这其中也存在许多差别，从一旦确定就基本没有使用到在特定的情形之下也适当使用，行政区划作为一种统治手段，亦能发挥独特的作用。前者如瑞士联邦。其联邦宪法规定，每个州都有自己的议会、政府和州旗，可以在联邦宪法范围内制定本州的宪法。州以下的市镇也享有很大的独立性，因此不必过多进行行政区划的调整和权力的再分配，国家依旧维持了几个世纪的长治久安。美国以及二战之后的联邦德国，也是这方面的典型。后一种情况以印度为典型。由于印度民族众多，语言、宗教复杂，在独立后为了维护国家统一，采用了联邦制。各种不同民族及语言集团展开了建立语言邦的活动，要求通过按照语言的原则重新划分行政区域，使讲同种语言的居民尽量居住在一个邦内。印度政府为了缓和矛盾，批准建立了一些语言邦。

四、中央政府与地方关系的发展及其制约因素的比较

具有实质意义的中央与地方的关系，是随着统一国家的出现而产生的。从古代到近代，国家的发展有两个显著的特征：其一是国家的对外扩张。在这个历史进程中，一些弱小的国家被吞并，生存下来的国家其疆域和人口都有了明显的增加。其二是国家管理的事务日趋增多，国家机构日趋膨胀。由于这些原因，大多数国家在发展到一定阶段时都设置了地方政府，于是一种新型的政治关系——中央与地方的关系产生了。在中国，第一个封建统一王朝——秦朝所确立的政治体制及其在此基础上形成的中央与地方关系，对后世产生了

重大影响。以后各朝代虽多有变革，但都属于秦朝中央集权的模式。西欧国家的中央与地方的关系，是随着商品经济的发展、民族国家的形成和封建君主专制统治的确立而产生的，并对当代世界各国具有深远影响。①

（一）中央与地方关系的发展及其制约因素

中央与地方关系产生后，由于各国的国情不同，其发展趋势和形态也各不相同。在中国封建社会，中央与地方关系发展的主流趋势，是不断强化王权，不断加强中央对地方的控制，形成了独具特色的封建专制主义的中央高度集权的中央与地方的关系。其间虽几经地方割据和分裂动荡，但在几千年的中国封建社会中，这仅仅是历史的支流。在欧洲国家，随着民族国家的形成和君主专制制度的确立，许多国家也都经历了或长或短的君主专制统治，建立了专制主义的中央集权制度。但此后不久，资产阶级革命的成功打破了中央集权制的一统天下。但在资本主义社会中，各国处理中央与地方关系的方式也存在较大差异。一些国家比较注重地方分权和地方自治，而在另一些国家，中央高度集权的体制则一直延续到20世纪80年代初。社会主义国家在实践中，逐渐从高度中央集权的体制向赋予地方更多的权力转变。

1．历史文化传统

一国中央与地方的关系通常是该国历史上中央与地方关系的延续。尽管国家的政治制度、国家结构等不断发生变迁，但由于历史传统是一个国家国情的历史反映，并对国家的未来发展包括中央与地方的关系产生影响，因而中央与地方的关系在变迁过程中也呈现出较强的延续性。比如中国、苏联的高度集权体制，就与其各自长期的封建专制集权统治有关。另一方面，一些历史传统相近的国家，尽管这些国家的社会制度、政治体制和国家结构会有所不同，但在历史传

① 李敬德、连俊沛：《当代世界政治体制比较》，第102页，中国物价出版社1997年版。

统的作用下，其在处理中央与地方关系的某些方面也会呈现出共同的倾向，如欧美各国。

2. 社会经济发展水平

社会发展水平是一个包括政治、经济、文化等诸多方面发展水平的综合指标。社会发展水平对中央与地方关系的影响，从纵向来看，表现在一个国家在不同的历史时期或发展阶段，其中央与地方关系的变化；从横向来看，表现在同一历史时期或发展阶段，不同国家之间在处理中央与地方关系上的差异。如当代发达国家与发展中国家在中央与地方关系上呈现的差异。一般来讲，随着社会发展水平的提高，地方的权限将相对扩大，中央控制相对减弱，政府间的合作在中央与地方关系中的地位日趋重要。如非洲、西亚很多国家，虽然采用了欧洲现代国家的结构形式，但其中央对地方的控制显然要远远高于欧洲国家。

3. 国家结构

联邦制国家的成员单位与单一制国家的地方最高层级单位，都是一个统一国家中的最高层级的地域性单位。所不同的是，联邦制国家成员对所辖地域的权力来自于自身而非中央所授予，而单一制国家最高层级地方政府对所辖地域的权力来自于中央的授权。前者拥有的是局部地域的主权，后者拥有的至多只是相对自主的自治权。由此可见，选择联邦制还是单一制，在中央控制程度和中央与地方权限划分的方式和内容等方面存在明显的差异。

4. 社会制度

社会制度是决定中央与地方关系的重要因素之一。以生产资料公有制为主体的社会主义国家，其国家权力属于全体人民。因而社会主义国家在处理中央与地方的关系上，更多地从国家整体利益和全社会协调发展的长远角度出发，强调中央统一领导下的地方分权。而资本主义国家以生产资料私有制为基础，基于统治阶级内部各种利益集团的矛盾冲突，统治阶级不得不在维护其对国家的政治统治

和保持全国统一的基本前提下，较多地以地方自治的分权形式来处理中央与地方的关系，以缓和其矛盾冲突。

（二）目前世界上并存的中央与地方关系类型及其相应行政区划功能强弱分析

从上述影响因素综合考虑，我们可将目前世界上现存的各国其中央与地方关系划分成这样的一些类型：即前资本主义国家，资本主义单一制国家，资本主义联邦制国家，社会主义计划经济体制国家和社会主义市场经济体制国家，以及如南斯拉夫联盟这样的类似于邦联制的国家。按照前述的分析框架，其行政区划功能的发挥可组合为这样4种类型。

1．极端授权型政区——极强型行政区划

这种类型包括前资本主义国家，如中东、非洲等地的一些伊斯兰教国家、非洲等地的一些非民族（部族）国家等；也包括社会主义计划经济体制国家，如当时的苏联和东欧国家，以及改革开放前的中国等。其共同之处均为中央政府拥有或试图拥有绝对权威，而地方政府软弱无力，中央政府可以频繁地调整地方政府的管辖范围和权限。这既与历史文化传统和意识形态有关，也与民族国家的尚未形成、其内部民族和部族众多有关。但不管怎样，该类是一种不稳定类型，仅与某些特定历史时期有关，为数亦少。社会主义国家已开始放弃此种方式，而向适度分权转化。

2．部分授权型政区——强行政区划

这种类型包括资本主义单一制国家和社会主义市场经济体制国家。如欧洲、亚洲、非洲的大多数国家，中国正在向这个方向发展。这是当前世界上多数国家所采用的方式，其共同之处即在于地方政府的权力虽由中央政府授权而来，但两者有法定的职权范围，地方或多或少有一些独享的甚至自治的权力。同时，行政区划在经过调整之后，逐渐趋于合理，因而不再频繁变更；但当需要时，仍然使用这一手段。当然，由于不同国家历史传统、文化背景、经济水平和政治体

制等的差异,该类中的情形也千差万别。

3. 部分分权型政区——弱行政区划

这主要是资本主义联邦制国家。大部分出现在美洲,欧、亚、非和大洋洲也有分布,虽然数量仅20余个,但多为有影响的大国。一般面积广大,人口或民族众多,为了建立和维护统一的国家而采取这样的制度。其共同之处在于地方政府与中央政府各自拥有特定的权力,且有宪法保障。地方政府将外交、国防等部分国家主权让与中央政府,或由宪法规定由中央政府独享,故自身已不具备主权国家的性质。中央政府不能或很少使用调整行政区划的手段来进行统治。该类中情形也有差别。

4. 极端分权型政区——极弱型行政区划

目前可见的大概只有南斯拉夫联盟和瑞士联邦约略可归入此种类型。在历史上,1776—1787年间的美国邦联和13世纪末至19世纪中叶的瑞士邦联则是典型。另外,英联邦、独联体以及欧盟等,在某种程度上也具有邦联国家的性质,故也可归入此类。该类实际上构成邦联或联邦的成员尚保有大部分的主权,而中央政府则基本无权,使得中央权威和国家的统一都很难维持,因此往往会发生转化,故最为罕见,也最不稳定。

综上所述,尽管当前世界各国就国家政体而言,仍然主要可划分为单一制与联邦制两类,其中央与地方政府的关系和职能也因权力来源即授权与分权的差别而有显著的不同,但两者趋同之势也很明显。这主要表现在原先高度中央集权的国家开始向地方下放权力,并以法律明确划分两者的权限。这方面以法国最为典型,中国目前的改革也正在朝这个方向努力。而过去很少直接处理地方经济、社会等事务的联邦制国家,也通过各种手段加强了对地方的控制,从而大大增强了中央政府的权力,以美国为典型。这种趋势值得我们重视与深思。另外,行政区划作为一种统治手段,表面上看,在单一制国家和联邦制国家中所起的作用是截然不同的。即前者主动、积极使用之,而后者基本上不能随意使用。但究其实,则两者的最终目标

是一致的，即都是为了维护国家的统一和中央政府的权威，协调中央与地方的关系，并促进整个国家社会和经济的发展。只是一以作为的方式、一以不作为的方式来使用这种手段罢了。因此，我们不能简单地下结论以区别两种体制孰优孰劣。但可以肯定的是，两者必须有适当的权力划分，并应有可靠的法律来保障。不管哪一方权力的过重或过轻，都不利于国家的发展和长治久安。同时，行政区划在基本确定之后，应保持相对稳定，不宜频繁变动。问题的关键是在于中央与地方权限划分的合理与否，世界上大多数国家政区变革的历史进程可以给我们这样的启示。

第十二章

行政区划的层次与幅度比较

行政区划结构是指构成某一行政区域的各行政区的排列组合方式。行政区划结构可以根据不同的需要，从不同的角度加以选定。例如，各级行政区之间，构成管辖与被管辖的主从关系，这种排列组合方式称为行政区划的纵向结构。同级行政区之间，构成合作与协调的平行关系，这种排列组合方式称为行政区划的横向结构。其中，因各级行政区主要与其上级发生统辖与被统辖的关系，故纵向结构是行政区划的基本结构。管理层次与管理幅度就是行政区划纵向结构的两个有紧密联系、并相互制约的主要方面。[①]

由于国家大小差别悬殊，行政区划的完备性也有差异。因此，在进行其层次与幅度的比较时，应该按其实质而非名义进行。在我们下面的比较中，不再区分单一制国家和联邦制国家地方政府的差别，而均视其为一国内部的行政区划。

一、行政区划的层次比较

所谓行政区划的管理层次是指纵向结构的等级层次，有多少等级层次就有多少管理层次。行政区划结构中的管理层次，把各行政区按其本身不同的权限排列在不同的等级，构成国家行政管理的最基本体系，从而保证国家行政管理的稳定性、有效性，使管理活动得以有序地进行，获得最佳的效能。因此，要使整个国家的行政管理活动取得可靠的效能，就必须科学地确定行政区划的

① 靳尔刚、张文范主编：《行政区划与地名管理》，第 18 页，中国社会出版社 1996 年版。

管理层次。[①]

(一) 各国行政区划层次划分的基本情况

按地缘关系对一国国土进行分区分级划分是行政区划的基础,历来为世界各国所重视,不少国家都在宪法和法律上予以规定。一个国家从其最高层到基层,一般都由两个或两个以上的层次结构组成,不同层次的行政单位享有不同的行政权力和隶属关系。

1. 各国行政区划的总体情况

综观世界各国,其地方政府设置及其对应的行政区划层次,非常复杂。个别国土面积狭小的国家不分级,由中央政府直接管理。有的分一级,有的分二级,也有的分为三级、四级,如果算上上级政府的派出机构,甚至有的分五级、六级。其中,以二级、三级最为常见,一级和四级次之,无级别的最少。具体情况如下表所示:

表 12-1 各国行政区划层次划分统计

层 次	无级别	一级	二级	三级	四级及以上
数 量	10	32	60	68	21

说 明:按照附录"世界各国行政区划表"统计,只统计独立国家。但由于政区的复杂性,同时限于资料的缺乏,有些国家的层次可能有些出入,不过作为统计结果,基本可看出总体状况。

2. 分析说明

(1) 无级别。顾名思义,无级别类型国家中只设中央政府,而无地方政府,因此无层级可言。在世界200余个独立国家中,属此类型的国家很少,如亚洲的新加坡、欧洲的梵蒂冈,均属城市国家。一个城市便是整个国家,而且首都与国名相一致,没有政区划分。还有像非洲的塞舌尔是该洲最小的国家,由92个小岛组成,但大部分无人居住。由于孤悬大洋的特殊地理环境,有人类定居的历史不到400

① 靳尔刚、张文范主编:《行政区划与地名管理》,第18页,中国社会出版社1996年版。

年。1976年宣布独立后，至今仍有一半岛屿处于原始状态，经济以旅游业为主，首都维多利亚是唯一的城市和港口，人口近6万，占全国人口的85%以上，似乎已无必要再进行行政区划分。再如大洋洲和美洲的一些岛国，独立时间短，面积小，人口又少，故也无行政区的划分。

（2）一级制。在全世界的国家中，有30余个国家仅设一级地方政府，即行政区划只有一个层次。一级制国家大致可分为两类：一类是欧亚两洲的袖珍小国。如亚洲的文莱，16世纪时曾是东南亚最强大的国家，版图广达加里曼丹、爪哇、吕宋等岛。此后在西方列强相继侵入下，国土越变越小，1984年独立时面积仅5765平方公里，划分为4个行政区。波斯湾沿岸的巴林是一个自由港式的岛国，总面积622平方公里，分为11个行政区，国家元首埃米尔统揽政治、军事、经济大权，政府首相、大臣都为王室成员。波斯湾地区的沙特、卡塔尔、阿联酋等国家的地方建制也都是一级制。欧洲一级制的国家有列支敦士登、摩纳哥、安道尔、圣马力诺、马耳他等，全是面积不足1万平方公里的微型国家。但这些国家虽小，历史却十分悠久，在欧洲中世纪"遍地诸侯寸土国"特殊的历史条件下，成了大国夹缝中生存下来的独立国家。由于国土狭小，行政区划十分简单，列支敦士登由11个市镇组成，摩纳哥由4个区组成，安道尔和圣马力诺则分别划分为7个教区和9个城堡。第二类是非洲、拉丁美洲、大洋洲的小型岛国。如非洲的吉布提、圣多美和普林西比，拉丁美洲的安提瓜和巴布达、巴巴多斯、格林纳达，大洋洲的瑙鲁、基里巴斯、图瓦卢等国。从地区分布来看，大洋洲和拉丁美洲占了绝大部分。这些小岛国家大多地处天涯海角，原是"殖民岛"，二战后才独立，与外界的联系较少。因地狭人少，故多为一级制的区划类型，有的甚至按选举区、教区或环礁划分其一级行政区。尤其是在大洋洲的独立国家中，约有四分之三的国家全为一级制国家。一级制的国家虽从数量上看并不少，约占全世界的四分之一，但多为微型小国。

（3）二级制。全世界实行二级制的国家较多，共有60个。可将其分为3种类型：一是面积和人口规模都较小的国家。如欧洲的瑞士、荷兰等，非洲的多哥、布隆迪、卢旺达，拉丁美洲的海地、多米尼加等，

面积都在10万平方公里以下，绝大部分国家的人口不足1000万，没有必要划分过多的层次。二是面积较大、人口却不多的国家。如亚洲的内陆国蒙古，面积为156万平方公里，人口只有210万；北欧的挪威、瑞典、芬兰3国，平均面积约40万平方公里，平均人口却不到600万，也没有必要划分过多的层次。三是人口或面积都具相当规模的国家。就国家结构而言，既有单一制的国家，也有联邦制的大国。前者典型的国家如日本，面积37.7余万平方公里，人口1.26亿，居世界第八位。其实行二级制的一个重要原因在于它推行的地方自治制度。地方自治体各自独立，分别处理属于自己管辖的事务，在法律上没有严格的上下级隶属关系，受到有效管理幅度的影响力较小，所以行政单位间所分的层次即可相应减少。后者如澳大利亚、墨西哥等，都是世界上排名前十位的面积或人口大国。这些国家之所以实行二级制，一个共同的特点是其联邦制的国家结构。一般而言，实行联邦制的国家，各成员单位拥有较大的自主权，政区能较长时间保持稳定，不轻易变动；而且，因为实施地方自治，没有必要多分层次。

(4) 三级制。三级制类型的国家行政层级除高层地方政府外，还有中间层和基层两级地方政府。世界上三级制的国家最多，共68个，大多是中等规模以上的国家。各大洲都有，亚洲在数量上居首位，其次为非洲。可将这些国家分为四类：第一类是联邦制国家。德国为其典型，东西德合并后的德国由16个州组成。州和联邦一样都拥有各自的议会、政府和法院，州以下的地方政府一般分为县市和乡镇两级。第二类是单一制的资本主义国家。比较典型的有西欧的法国、英国、意大利、西班牙等国。法国的高度集权在西方国家中可谓首屈一指，原有的一级行政建制省有96个，由于划界武断、面积狭小，落后于时代，成为批评的对象。于是在二战后的行政区划改革中，提出了建立大区的计划，即由原来的2—8个省合并成一个大区。1982年法国政府将大区变虚为实，定为一级行政区，法国的行政区划由此从原来的省、市两级制变为大区、省、市三级制。意大利的情况也颇为相似。意大利于1870年才独立，并建成中央高度集权的体制，地方行政建制则保留传统的省—乡镇两级。在战后意大利的社会经济发展过程中，地区间业已存在的不平衡更趋扩大，矛盾激化，

中央政府已无法一手包揽。建立一定规模的地方政府,赋予相应的自治权,缓解矛盾便成为当务之急。根据中央与地方分权的原则,意大利在原来的二级政府之上,增加了20个区,作为一级政区,形成了区—省—乡镇的三级建制。第三类是历史上较早推行社会主义的国家,如俄罗斯、越南等。俄罗斯是世界上面积最大的国家,行政区划基本上继承了苏联时期的州—区—居民点的三级体系,在设有自治州和自治区的地方实行四级制。1992年颁布新的联邦条约,明确划分了联邦与下属行政单位的权限,赋予各共和国更大的自治权。还有一些社会主义国家,尽管国土和人口规模都不大,但也实行三级或更多的层级,是因为计划经济的体制把国家的政治、经济、文化等各项事务都纳入自己的管理之下,与国家权力的金字塔相联系的便是逐级制的行政区划层次。第四类是发展中国家,如南亚的巴基斯坦、孟加拉,非洲的尼日利亚、毛里塔尼亚、苏丹、埃塞俄比亚,拉丁美洲的秘鲁、阿根廷、智利等。

(5) 四级和四级以上。四级和四级以上即多级制的国家,总体数量不多,且多为发展中国家。如中国、泰国、印度、坦桑尼亚、塞内加尔,朝鲜和韩国是三级制、四级制并存。实行多级制的国家有的是社会主义国家,如中国、朝鲜等,国家结构和政治运行的民主集中制是形成政区层层划分的主要原因。发展中国家虽国情不一,但由于长期的殖民统治和封建统治,复杂的地理、人文环境,社会发展程度较低以及地方自治发育不快等因素,是造成多级制的重要原因。

(二) 影响行政区划层次的主要因素

地方政府的层级和行政区划的层次受不同国家历史文化传统、国家结构体制、经济社会发展以及国土面积大小和人口数量、密度等因素的影响,差别很大。一般来说,影响行政区划层次的有如下一些要素。

1. 国土面积大小

一般而言,国土面积大,地方政府的层级就多,行政区划的层次就多;国土面积小,层级和层次就少。如梵蒂冈城国,面积只有0.44

平方公里，所以不设地方政府。摩纳哥公国，面积只有 1.5 平方公里，所以只设一级政府，即区政府。其他如安道尔公国、圣马力诺共和国、马耳他共和国等，其行政区划也只划分为一级。凡属中等国家，一般设二级、三级地方政府，如日本，一级政区为都、道、府、县，二级政区为市、町、村，东京都则划分为特别区。在一些比较大的国家，如中国、印度、俄罗斯等，其地方政府至少设三级以上。再如，德国和瑞士同为联邦制国家，由于国土面积大小不同，地方政府的层级就不同。德国的国土面积为 357 000 平方公里，政区一般为州、县(市)、乡(市镇、村镇)三级。瑞士国土面积只有 42 300 平方公里，所以政区只设州和市镇二级。可见，行政区划的层次与国土面积大小一般来说成正比关系。

2．人口数量和密度

地方政府的层级和行政区划的层次也受人口数量和分布密度的影响。这一点，在城市政府中表现得尤为明显。城市是人口集中的地方，人口密度远远大于农村。为了有效地管理城市，在一些较大的城市，只设市一级政府是不够的，而必须相应增加地方政府的层级。例如，中国的上海市，市中心城区面积是 230 平方公里，人口为 632 万，人口密度为每平方公里 27 482 人。因此，上海市在市政府之下设立区、县政府，区、县之下有街道办事处、乡和镇等的划分。美国的都会地区虽然还没有建立统一的地方政府，但有的都会区也已经形成了都会政府、市和县政府及其之下的镇、区政府这样的三级体制。

3．科学技术和社会经济的发展

新技术革命的发展，能够扩大上级政府乃至中央政府的控制幅度，从而减少地方政府的层级。因为新技术革命的发展能够提高领导者的素质、知识和能力，增加领导者的控制手段。另外，新技术革命的发展，将大大地扩大人们的交往手段和范围，缩短人们交往的时间和距离，使人们能够到更远的地方去办理事务和接受服务。这样，基层政府的功能将越来越衰退，其服务半径也将日益减少。最终，因其功能逐渐被更高层次的政府所代替而失去其存在的价值。例如，

在美国，过去在农村区域自发发展起来的小城镇日益衰退，这主要是美国农村各种活动的集中化趋势所致。在美国，由于交通条件的改善，农民已有条件跑更远的路去买东西或办事务。同时，随着生产水平的提高和收入的增多，农民对商品和服务的要求更高，更加专业化，以至于小城镇远远不能满足周围农村的需要。农业机械的复杂性，要求农机出售商和修理店扩大规模，搬迁到一个较大的地方，以便吸引更多的顾客，扩大生产经营的范围。农业技术上的进步，使农场的规模愈来愈大，数量越来越少，从而促进了商行的集中和扩大，以便为农场提供化肥、农药等农用物资和收购农产品。这些因素作用的结果，使其他服务行业也集中起来，致使大城镇得到迅速发展，而小城镇日益衰退。[①] 目前，在中国东部发达地区，县与乡之间的派出机构已基本撤销，也是这种趋势的反映。

4. 历史文化传统和政治体制

传统的中央集权制国家倾向于对地方的严密控制，层次一般较多；有地方分权、地方自治传统的国家，则层次较少。例如，同为地域广阔、人口众多的大国，中国、当时的苏联和现在的俄罗斯，都为三至四级制，个别特殊地区甚至有五级乃至六级；而美国、加拿大、澳大利亚等为二级、三级并存。同为中等国家，日本有地方自治的传统，故只分为二级；法国则是传统的高度中央集权国家，尽管经过多次调整和改革，但仍为实际上的三级或四级制。英国则因为独特的历史文化传统，各个地区存在明显差别：在英格兰和威尔士，地方政府分为三级，苏格兰则为三级和二级制并存。

二、行政区划的幅度比较

所谓行政区划的管理幅度，是指一个行政区直接管辖的下一级行政区的数量。管理幅度有一定的限度，过大或过小都会影响管理的效能。因此，要获得良好的管理效能，不仅要科学地划分管理层

① 薄贵利：《近现代地方政府比较》，第45—47页，光明日报出版社1987年版。

次，同时也必须合理地确定管理幅度。[1] 对于高层政区和基层政区，由于划分和设置的主导因素不同，前者主要从政治上考虑，更多地顾及国家体制、历史传统和民族分布，后者则较多考虑行政的便利和经济的发展。因此，有必要区分这两个层面，对不同国家行政区划的管理幅度作比较研究。

（一）世界主要国家高层政区（一级行政区划）的管理幅度状况及分析比较

行政区划的管理幅度，各国同样差异很大。同时，各级行政区划都有管理幅度问题，使得对管理幅度的比较更加复杂。这其中，一级行政区划的管理幅度最有进行比较的意义。

1. 世界主要国家一级行政区划的管理幅度状况

当今世界，大大小小200余个国家。大者领土面积逾千万平方公里，人口超过10亿；小者面积不到1平方公里，人口数千。总体上来看，管理幅度差异甚大，很难看出规律，也不具有可比性。因此，选择与中国相近的若干面积大、人口多或民族杂的大国来进行比较，可能更易抓住实质，看出规律。一些代表性的国家一级行政区划管理幅度状况如下表所示：

表12-2 世界主要大国一级行政区划管理幅度状况（单位：个）

国　家	俄罗斯	美　国	日　本	中　国	印　度	巴　西	印　尼	加拿大	澳大利亚
管理幅度	89	51	47	34	29	27	26	12	8

资料来源：周定国等《世界行政区划图册》附表。

2. 影响高层政区管理幅度的主要因素分析

管理层次与管理幅度相互制约，在行政区划结构中成反比关系。管理层次多时，管理幅度小；反之，管理层次少时，管理幅度大。因

① 靳尔刚、张文范主编：《行政区划与地名管理》，第18页，中国社会出版社1996年版。

此,影响行政区划层次的因素同样对管理幅度有影响。由于各国的面积、人口、民族、政治体制以及历史传统等绝难相同,并不能简单地得出怎样的管理幅度为优,或者相反。虽然影响高层行政区划管理幅度的因素涉及多方面,但主要以民族问题和人口数量这两大因素最为重要。

(1) 民族问题。目前,世界上共有 2 000 多个大小民族,交错分布在 200 多个国家和地区。其中属于单一民族成分的国家为数甚少,绝大多数国家是多民族国家。而所谓的“单一民族国家”也只是一个相对概念,说明其民族构成比较单纯一些,其主体民族在全国人口中所占的比重,一般在 95% 以上。[①]影响行政区划幅度的民族问题,主要在于国家内部是否存在若干以地域聚居为基础的民族存在,且彼此人数相差不太悬殊。如果“单一民族国家”,或者民族、种族交错混居,则民族问题不构成对行政区划的重要影响。这样的国家就可以主要从考虑统治、管理的便利出发,比较均等地划分行政区域,其一级行政区划幅度较大。如日本,有 47 个一级行政区域,越南有 64 个,波兰有 49 个,土耳其有 80 个,美国有 51 个。而历史上,法国曾划分为 96 个省作为一级行政区划。相反,如果国内存在一些聚居的民族,且彼此人数相近,或主体民族数量上不占绝对优势,则一般采取联邦制或民族区域自治的方式来解决国家统一的问题,因此这一类国家,其行政区划的管理幅度往往较小。若民族分布、数量越均等,则幅度越小,而所划分的行政区域较为均等。如前南斯拉夫由 6 个共和国组成,1989 年后的南斯拉夫,则由 4 个一级行政区划单位组成。巴基斯坦划分为 4 个省、1 个联邦管辖部落地区和 1 个联邦直属首都地区。缅甸划分为 14 个省、邦。而如果存在一个数量和分布居绝对优势的主体民族,则幅度介于两者之间,但政区规模差别很大,即民族聚居区的政区数量少而主体民族所居区域则可以较为均等地划分。如中国,目前有 34 个一级政区,印度有 29 邦和中央直辖区,印尼有 26 个省、都市和特别自治区,俄罗斯则有 21 个共和国。

因此,民族问题是影响行政区划幅度的相当重要的因素,它倾向于

① 金涛、孙运来主编:《世界民族关系概论》,第 43 页,中央民族大学出版社 1996 年版。

按民族聚居区划分，使幅度减少，且不同政区规模差异很大。故在其他条件相同的情况下，民族聚居与否、规模大小与管理幅度成反比，即民族聚居且规模较大，则幅度小；民族不聚居或聚居规模小，则幅度大。

(2) 人口数量。撇开民族问题的制约，则人口数量对行政区划幅度的影响非常明显。在人口分布较为平均的情况下，两者成正比。即人口数量多，则幅度大；人口少，则幅度小。行政区可以基本平均划分，不同政区规模差别不大，典型如日本。1996 年日本人口 1.25 亿，划分 47 个一级政区。越南在 1992 年时全国人口约 7 千万，划分 53 个一级政区；而两者的国土面积分别只有约 38 万和 33 万平方公里。同为单一民族国家，蒙古国面积近 157 万平方公里，约为前两国的 4 倍和 5 倍，人口则只有 200 余万，其一级政区也就只有 22 个。欧洲多数国家也是这种情况。若人口分布不平均，虽然人口数量仍与幅度成正比，但政区规模差异增大，突出表现在政区面积的差别上，典型如非洲撒哈拉沙漠南北各国，如埃及、利比亚、阿尔及利亚、尼日尔、乍得等。另外，世界上的主要面积大国和人口大国，如俄罗斯、加拿大、美国、中国和印度等，也明显存在这种情形，尤以俄罗斯为甚。

表 12-3　中国与美国、加拿大、俄罗斯、印度的一级政区大小比较(万平方公里)

国　　别	中　国	美　国	加拿大	俄罗斯	印　度
一级政区平均面积	30.96	19.75	83.13	19.60	10.26
一级政区最大面积	160.00	69.10	329.30	310.32	44.34
一级政区最小面积	6.60	0.53	5.28	0.76	0.37
最大与最小倍数	24	130	60	408	120

资料来源：刘君德、靳润成、周克瑜编著《中国政区地理》，第 43 页，科学出版社 1999 年版。

说　　明：不包括岛屿、飞地、直辖市、直辖区和特区。

(二) 世界主要国家基层政区的管理幅度状况及其主要影响因素分析

基层政区的划分主要是基于行政管理的便利，有的国家还成为

推进经济发展和城市化的手段。因此,其变化最为频繁,处于不断的调整之中。世界各国基层政区的管理幅度彼此之间差别也很明显。除了人口、面积等客观因素之外,其最主要的影响因素在于该国政区的层次结构。

1. 世界主要国家基层政区管理幅度的基本状况

由于各国差异明显,我们也选取一些有代表性的国家来进行比较。如下表所示:

表 12-4　世界主要国家基层政区的管理幅度

	中国(大陆)	美　国	日 本	德　国	法国(本土)
一级政区	31	51	47	16	22
二级政区	333	县:3137　市:19200	3273	328	96
三级政区	2861			8500	36760
平均幅度(上辖下)	10.4/8.59	62 县,380 市	69	20.5/26	4.3/375

资料来源:外国资料据周定国《世界行政区划图册》整理;中国大陆资料据《2001 年中华人民共和行政区划图册》整理。

由此可见,上级政区对下级政区直至基层政区的管理幅度明显受到各国政区层次的制约,这一点不论大国、小国均是如此。比较而言,中国的行政区划层次多,幅度相对较小。以 2000 年底资料为例,全国 31 个省级行政区(不包括台湾省和香港、澳门地区)管辖 333 个地级行政区,平均每个省级行政区管辖 10.4 个地级行政区;下辖 2 861个县级行政区,平均每个地级行政区管辖 8.59 个县级行政区;下辖 50 769 个乡级行政区(含街道办事处),平均每个县级行政区管辖 17.75 个乡级行政区。同时,各地由于辖区人口、面积、管理层次的不同而差异较大。一般来说,辖区面积越大、人口越多、管理层次越少,则管理幅度越大。根据 2000 年底资料统计,省级行政区管理幅度较大的是:四川省管辖 21 个自治州、地级市;广东省管辖 21 个地级市;河南、山东、安徽三省各管辖 17 个地级市;云南省管辖 16 个地级市、地区、自治州。管理幅度较小的是:宁夏回族自治区管辖 4

个地级市、地区；西藏自治区管辖7个地区、地级市；青海省管辖8个自治州、地区、地级市；吉林省管辖9个自治州、地级市；福建省管辖9个地级市；贵州省管辖9个自治州、地区、地级市。美国面积为936万多平方公里，比中国面积略小，分设50个州和1个特区，共有51个一级行政区。下辖19 200个市和3 137个县；二级行政区多达2万多个，县辖17 000多个镇。都远远多于中国。

2．影响基层政区管理幅度的主要因素

与高层政区类似，管理幅度既与管理层次成反比，则影响层次多寡的因素亦同样对管理幅度有影响。但就最基本的影响因素而言，则与各国的政治制度和历史传统密切相关。一般来说，确立了地方自治体制的国家，由于上下分权，职责划分明确，上级政府就可以只负责管理自己法定范围内的事务，同时基层政府也对自己所辖事务有较大的自主权，故上级政府可以管理更多的下级政区，这是中国与西方国家管理幅度差异甚大的主要原因。另外，基层政区的数量也与各国历史传统有关。美国继承了英国自由放任、地方自治的传统，故基层政区数量多，种类也多，体制不一，交错混杂。相比之下，日本、德国数量适中，类别明确，排列有序，显示出大陆法系的传统。中国则长期趋向于上下级之间严格的垂直控制和领导，上级政府事无巨细，全盘管理下级政区的各种事务，故层层节制，使得层次多，相应地管理幅度就较小。法国却是一个特例，它的基层政区实际上是把所有聚落都纳入政府统治的序列，实际上是中央集权的另外一个极端表现。

三、行政区划的改革及其层次与幅度的发展趋势

如前所述，行政区划的管理层次与管理幅度相互制约。在规模一定的前提下，层次多，则幅度小；层次少，则幅度大。凡管理层次多而管理幅度小的行政区划体系，其纵向结构呈尖形形态；凡管理层次少而管理幅度大的行政区划体系，其纵向结构呈扁形形态。尖

形形态结构和扁形形态结构在管理功能方面有明显的差异，各有利弊。前者有利于集中权力，加强对下级的控制，便于政令的统一执行。但层次多、效率低，不利于发挥下级的主动性和创造性，统得过死，缺乏生机和活力，容易形成专制。后者有利于放权搞活，便于调动下级的主动性和创造性，因地制宜地开展工作，提高工作效率。但不利于集中统一领导，增大了削弱领导权威的可能性。在实际工作中，我们遇到的行政区划纵向结构形态，除了上述的尖形形态和扁形形态外，更多的是这两种形态的简单组合——上尖下扁形和上扁下尖形，或进一步组合，例如上尖中扁下尖形、上扁中尖下扁形等。[①] 因为管理层次与管理幅度诸多因素都有关系，历史、民族、自然条件、面积、人口等，不能整齐划一，也就不能一概而论何者为优，何者为劣。但是，如果国家内部条件基本一致，则可以进行调整，确定一个较优的层次和幅度关系。这方面，日本、法国、德国等为其典型。美国也有借鉴意义。

从国外行政区划的发展来看，改革已成为一股不可阻挡的潮流，各国作法虽各有千秋，但具有一些共性，总的趋势表现为以下几个方面。

（一）行政区划层次有逐步减少的趋势

层次级别是行政区划体系的基本框架，因而是行政区划改革的核心问题。总结国外行政区划的组织结构的现状，可归纳为“横式”和“直式”两种模式。前者表现为管理层级少而管理幅度大；后者则相反，表现为管理层级多而幅度小。从外国行政区划发展的一般趋势而言，在行政单位的层次上，有逐步减少的趋势。首先，在当代世界200个左右的独立国家中，实行二级制、三级制的国家最多，有近130个，而实行四级制或以上的国家约20个。这些数据虽不很精确，但足以说明一个大致的现状，即约占90%的国家实行的是一、二、三级制，行政区划组织结构以“平式”为主。其次，各国在行政区

① 靳尔刚、张文范主编：《行政区划与地名管理》，第18—19页，中国社会出版社1996年版。

划的改革中，普遍采取了减少管理层次的做法。比如，日本在1926年的行政区划改革中就撤销了中间层次的郡级建制，而形成了都道府县、市町村二级制的行政区划体系。印度在1977年提出取消村级建制，实行邦以下县、乡二级制的区划制度。即使在原先的社会主义国家中，也都采取了相同的措施。苏联在20世纪30年代的行政区划改革中，撤销了专区这一层次，基本上确立了三级制的结构。罗马尼亚原来实行的是省、州、市、乡四级建制，1968年区划改革时，取消了省、州两级建制，形成了县、乡（市）二级制。匈牙利1983年撤销了区级建制，改为省、乡二级制等。第三，世界上的一些面积或人口大国，也基本上实行二级或三级制。如加拿大、澳大利亚等面积很大的国家，都实行二级制，美国为二级、三级制并存。俄罗斯领土是我国的近2倍，也以三级制为主。另外，如果将层级较多的国家与层级较少的国家作一历史的纵向比较的话，可以看出，原来实行较少层次的国家稳定性较高，很少变动，这在一定程度上也印证了层次较少的行政区划体系能较好地适应历史的发展步伐。我国现行的行政区划大多数地区为四级制，不少地方在县与乡之间保留有区公所，实际上是五级制，这在世界范围内是鲜有其例的。层次过多，势必造成机构臃肿，人浮于事，官僚主义、地方主义盛行，其结果必然是降低行政管理效率，也极不利于加强中央的集中统一领导。从国外的实践来看，地方政府的层级大致以二级或三级为宜，大国同样可实行较少层级，并较好地发挥作用。当然，具体到不同国家，必须结合各自国情进行改革，以提高行政管理效率、推动社会经济发展为出发点。

（二）行政区划幅度有逐步扩大的趋势

层次与幅度是互为影响的一对变量关系。一般来说，两者之间的关系成反比，即管理层级少，则管理幅度大，反之则相反。但这一关系更多适用于中下层行政单位，这是因为层次较低的行政区域划分时，考虑行政上的因素较多，而高层次的行政单位划分时，更多考虑的是政治等综合因素。总结国外的情况，伴随着行政层次的减少，行政区划的管理幅度相应增加。例如，日本在实行二级制后中央政府直辖47个一级行政单元，每个一级行政单位又下辖69个基层单

位，有的县竟多达90多个。中国和美国则是另外两个相反的典型。目前，大多数国家都采取减少层次进而扩大幅度的方式来进行行政区划的改革。

关于行政区划的幅度，除了上述的理解即上级政区管辖下级政区的数量这一管理幅度之外，还可以有另外一种理解，即政区所管辖的面积和人口的规模。在这一方面，高层政区与低层政区的走势并不完全相同。高层政区伴随着数量的增多，其面积和人口规模往往趋向于缩小。而低层政区随着现代科技的发展，管理手段的进步，有减少甚至消失的趋势，使其所管辖的面积和人口增大。前者只是一些国家在特定时期所采取的措施，而后者却是当前世界各国普遍的潮流。西欧的英国、法国、德国、意大利等国在战后的行政区划改革中的一项重大举措，就是合并基层行政单位。例如，法国在20世纪50年代末就实施合并小村镇，实现乡镇结构的现代化措施，以改变基层行政结构过于细小的弊端。德国在20世纪60—70年代的区域整治中，为了合理安排行政、经济和生活区域，对县市和乡镇进行了全面的调整，仅从1968—1978年的10年间，原西德境内的县从420个降为237个，市从139个降到91个，乡镇从24000个降为8500个左右，这一改革大大提高了地方政府的行政效率，并加强了地方自治。日本则是用法律政策的手段，推动了町村的合并，一部《町村合并促进法》使町村从9800多个减少了近三分之二。东欧一些国家也采取了相同的做法，匈牙利、罗马尼亚、波兰都在战后行政区划的调整中减少了层次，乡村这一层次大多被取消和合并。

按照管理学的原理，减少管理层次、扩大管理幅度的"平式结构"，可以使管理人员有更大的管理职责，便于深入基层，有利于上下沟通，提高行政效率。过多的层次必然导致管理幅度小，权力集中，各级组织容易出现职能混乱、行政不畅，就会降低行政效率。而且，现代科技的发展，管理手段日新月异，尤其是办公手段的现代化、信息化、网络化，完全可以在减少层次、扩大幅度前提下保证行政效率的不断提高。同时，现代民主政治的发展，公民参政意识也在提高，必然要求减少行政层次，扩大管理幅度，有利于发挥基层居民的积极性。可见，政治和行政上的要求，经济和社会的发展，现代管理技术

的提高等,都导致行政区划体系朝着层次少、幅度宽的扁平式结构发展,国外行政区划改革的实践充分体现了这一趋势。因此,对中国这样一个大国而言,首先应该区分少数民族聚居地区和汉族为主的地区,两者应区别对待。前者以维护统一为基本出发点,尊重现状,不轻易变动行政区划;后者则可借鉴外国经验,进行减少层次、扩大幅度的改革,以提高管理效率。

第十三章

普通型(地域型和城市型)政区比较

行政区划及其所划分而成的各级政区,一般而言,在世界各国尽管类型、名称等互有差别,但都有某种主要的、常规的形态。也即为了一般的统治、管理需要,基本按照同一标准划分,其建制单位、权责职能等也大体相似,构成一个国家的基本政区体系。这种基本的政区体系,早期基本上以“城乡合治”的方式进行。即选择该区域中的中心城市或某个城市设立统治和管理的机构,来统一领导该城市和周围其他的城市和乡村。其地域内部的各个城乡聚落,均受该地方政府直接统辖,内部事务以自主管理即自治为主,这是一种单一型的政区,也就是通常所说的地域型政区。中世纪以来,城市首先在欧洲逐渐获得自己的独立地位,建立自治机构,并获得法律上的认可。近代以来,由于城市的人口越来越多,规模越来越大,各种事务越来越繁杂,社会、经济问题也日益严重,各国逐渐认识到城市对整个国家的重要意义,遂开始设置单独的管理机构即城市政府,将其纳入权力体系,使“城乡合治”的单一政区体系——地域型政区逐渐分化,城市具有了独立的建制。于是,出现了所谓“城市型政区”和“地域型政区”的分野,前者发展迅速,并在基层政区中有逐渐取代地域型政区的趋势。两者虽有显著差别,但究其实,却均是从单一型政区之中分化而出,有发生上的联系。在管理方式上又相互影响,从对立走向统一,构成一个国家基本的、一般的政区体系。因此,放在一起进行中外比较,可能更有助于揭示其实质性的差别,并给我们以有益的启迪。

一、普通型政区的发展历史、演化趋势比较

普通型政区在古代时期是以“城乡合治”的方式进行的。中世纪

以来,“城乡分治”的方式首先在西方出现,并逐渐为世界各国所接受和采用。这样,才正式形成“地域型政区”与“城市型政区”分立的格局。中国与其他国家尤其是与西欧国家相比,中国的单一“地域型政区”延续的时间最久,城市型政区的出现较晚,在管理方式和政区形态上,又与西欧国家迥然不同,中国目前仍然更多地采用“城乡合治”的方式。这里面的原因,就不能不从中国和西方政区发展演变的道路以及背后的指导思想的差别来寻找了。

(一) 中外普通型政区的发展道路及其指导思想差别

地域型政区是一种传统的以“城乡合治”为本质特征的政区类型。在人类社会发展的早期,虽然已有纯粹从经济与地理意义上的“城乡”之分,但从作为国家的一种制度——行政区划来看,并没有将城乡实行分治,而是采取“城乡合治”的方式设置地域型政区。这是世界各国早期社会共同采用的行政区划模式。同时,在前资本主义时期,各国基本上都以建立统一的、高度中央集权的国家为目的。因此,即使对若干少数民族地区或特殊地区采用不同的政策并设立特殊的政区,也是暂时的,不久都被归入同一地域型政区模式之中。故而,地域型政区是最为古老、也最为普遍的一类政区。尽管随着社会经济的发展和国家形式的多样,其他类型的政区逐渐从中分化出来,并迅速发展,但该类政区目前仍是世界各国所采用的一种主要的政区类型。当然,其管治的对象、方式已有很大变化。就中国和西方政区的发展道路及其背后所蕴涵的指导思想差异而言,中国长期走的是以传统的“地域型”政区管治方式来处理新型的城市型政区,以政府对下级和社会的绝对控制为目的。而西方则是在中世纪城市自治的推动下,城市型政区从地域型政区中分化而出,且逐渐影响后者,使得地方自治成为主流。

1. 西方的“城市自治”导致城市型政区的出现及其对地域型政区管治方式的影响

欧洲除了在罗马时期有过一段相对统一的国家历史之外,5世纪以后就陷入了分裂和动荡。在罗马帝国时代,曾经划分为101个

行省，每 10 至 12 个行省合为一个行政区，整个帝国共划分为 12 个行政区，层层节制，形成了专制君主制度。[①] 但罗马帝国之后，欧洲再没有出现持久统一的强大帝国。日耳曼人在征服罗马帝国的时候还处于氏族社会末期，仍保留着许多原始民主的习惯，他们在进入西欧后便直接向封建社会过渡，于是在政治上便形成了一种氏族民主制与封建贵族制相结合的政治体制——封建贵族民主制。其特点是:第一，君主在名义上是国家元首，实际上只能在自己的直辖领地上行使主权。封建领主名义上隶属于国王和贵族，实际上都是独立的。他们在自己的世袭领地内拥有立法、司法、行政及宣战、媾和等一切权力，国王无权干预他们领地内部的事务。第二，君主只和自己直接册封的封建领主有臣属关系，与自己的臣属分封的下属陪臣没有直接的臣属关系。封臣与陪臣的关系由册封时的誓约来确定。一般说来，陪臣都在誓约中承诺在发生战争时，对国王尽一定的军事义务，但是这种臣属关系都比较松弛，没有绝对的约束力。第三，君主要受到贵族和教会的种种约束、限制和监督，如宣战、媾和以及涉及王国的一切重大事务，都要由贵族和主教参加的会议决定。在中世纪，贵族和教会是长期能够与国王抗衡的势力。在每个王国内部，都存在着大大小小分裂割据的领地，每个贵族都是自己领地上军事、政治、经济的最高主宰，形成了国中有国，各树藩篱，大小贵族独立割据的状态。[②] 应当指出，在西欧封建社会中，天主教会不仅在思想上，而且在经济上和政治上均占有极其重要的地位。在这种情况下，西欧各国实际上没有完整而严密的行政区划体系，只是在基层有类似地域型政区的管治方式。此后，在西欧中央集权国家形成的过程中，新兴的市民阶级所代表的城市型政区与封建贵族所代表的地域型政区的对立和冲突，使西欧国家的国家形成与地方自治同步进行，逐步达到今天的政区形态。这一过程中，城市型政区的出现及其管治方式对整个政区体系有决定性影响。

中世纪初期的西欧与中国的最大区别是封建制度盛行，没有一

① 马啸原:《西方政治制度史》，第 41 页，高等教育出版社 2000 年版。

② 同上书，第 49 页。

个强有力的统一帝国。这就为自治市的萌生准备了合适的土壤。在罗马帝国的城市衰亡和自治市崛起之间的几个世纪,西欧只有封建贵族盘踞的城堡和主教教堂所在地的城镇。最大的城堡只有几百人,城镇或许从未超过二三千人。设置于其中的司法和行政机构面向整个城堡区或主教区,并非城堡或城镇本身的市政管理机关。自治市的崛起与西欧的商业复兴直接有关,新兴的市集成为商人定期聚会的地点,但更多的商人定居于城堡脚下或城镇之内。城堡脚下的商人聚居地被称为外堡或者新堡,以别于与之相连的封建城堡即旧堡。教廷和主教们与王室和封建贵族之间的尖锐矛盾给了商人和他们的城市以成长的契机。西方学者韦伯说:“西方的城市是通过货币经济赢利的手段,从不自由上升到自由。”不自由的农奴逃进主教驻在的城镇,变成了自由的商人或工匠,给城镇的统治者带来了新的税收,这些商人和工匠则得到政治上的庇护。“因此,城市市民悄悄地冲破领主的权利——而同所有其他城市相比,这是中世纪西方城市的一种伟大的、本质上是革命的革新。在中欧和北欧的城市里,产生了著名的原则:‘城市的空气使人自由。’——也就是说,经过一段长短不同的、但是相对而言较短的时期之后,奴隶或依附农民的主人就丧失权利,不能再要求把他作为权力的服从者。”“城市的创建者愈是谋求更富裕的移民,他就愈是必须作出更重大的让步。”[①]

从 11 世纪初起,主教管辖的城镇成为市民反抗斗争的舞台。要求自治权利的市民运动发端于意大利北部。1057 年,米兰爆发了反对大主教的骚乱。经过暴力或者迫于暴力的威胁,主教们不得不向城市公社转让权力。在 1068 年已有关于卢卡“公社法庭”的记载,1080 年又设置了负责该市行政管理的“执政官”。到 1107 年才有资料提到米兰的执政官,但可以肯定他们早已存在。执政官从市民中产生,是城市公社的代表。这种职位的最大特点,是其任期的年度性和选举性。城市公社获得的另一项政治成果,是皇帝的、主教的和领主们的城堡悄悄退出城市。在围绕城墙的某个特定范围内不得建造城堡,以及皇帝和领主们不再拥有在城市居住的权利。大多数法国

① 华伟:《中国方域——行政区划与地名》,第 9—13 页。

较大的城市，也都以一种类似的方式，通过各种盟誓的约束，达到制订它们的城市宪法的目的。英国的城市要到14世纪才争得特许权，获得法人资格。此后，城市才被承认为法人团体。从理论上说，城市的特权都是建立在王室和领主授予的基础之上的，当然这种授予可以擅自随意解释，但现实的政治形势妨碍了他们这样做。当城市与领主双方斗争时，王室总的倾向是支持城市。根据韦伯的总结，在中世纪欧洲自治市的高峰时代，表现出如下的一些特征：(1)政治上的独立地位。市政府持久地维持着自己的军队，缔结同盟，进行大的战争，征服大片农村地区、其他城市乃至海外殖民地。大部分城市派代表到国家或区域的代表机构里，由于它们财政上的强劲，往往在其中握有决定性的一票。(2)拥有城市本身以及同业公会和行会自治的法律章程。(3)自主，即有不受外来干预的自己的法院机关和行政机关。(4)对市民的征税权力，市民对外免交租息和赋税。(5)市场管辖权。中世纪欧洲的城市自治，是欧洲率先实现现代性突破的关键所在，是对人类文明的一大贡献。18—19世纪欧洲主要国家完成资产阶级革命后，近代民族国家确立。虽然国家统一的行政区划体系已经确立，但城市的自治体制依然或多或少地保留下来，并逐渐推广为地方自治制度，普遍适用于所有的地方行政区划单位。这一点在法国表现得最为明显。法国大革命胜利后，国民议会立即颁布法令，规定每个城市、集镇和乡村均得设市建制，作为全国的基层行政区划单位。因此，总体上说，西方国家的民主选举制度是从自治市的市政选举制度脱胎而来的。

2. 中国城市作为地方政府统治的中心使城市仍沿用城乡合治的管治方式

中国古代社会完整的国家结构形式创立于秦朝，秦以前一直是一个多元而分散的社会。完整的国家结构形式是在整合了多元而分散的社会后形成的，整合的最基本手法是中央集权。公元前221年秦王朝的建立，不仅为中国统一的、多民族的国家的建立奠定了基础，而且也为后世确立了一个以县为基础的地方政府体制结构格局。自秦以后的两千年的中国历史，尽管历代封建王朝对国家机构的设

置、地方政府体制层级或类型的安排不尽相同,但秦王朝确立的中央集权单一制国家结构形式和以县为基础的地方政府体制结构,却始终没有大的变化。清末思想家谭嗣同说:中国“两千年来之政,秦政也。”谭嗣同所论虽然是就整个国家政治体制来说的,但从地方政府体制结构和行政区划来看,情况确实如是。

中国古代中央集权单一制的形成,是与封建专制君主制这一国家政权组织形式密切相关、互为因果的。因此,中国古代中央集权单一制的国家结构形式,便由此形成了几个基本的特点,并对中国的政区体制有决定性的影响。第一,存在一个专制君主——皇帝。皇帝的地位至高无上,除了“神意”、“天命”等超自然的力量以外,皇帝不服从任何比自己更高的权威,皇帝除了被别人效忠以外,没有任何法律上的效忠对象。同时皇帝的权力是绝对的、完整的、不可分割的。其权力的运作不存在任何法律形式的分权和制衡,只要皇帝愿意,他就可以管任何人、任何事。第二,国家权力的高度集中。中国自秦始皇以后的历代封建皇帝对国家政体的认定,就是只有一个中国、一个皇帝、一种制度。国家权力高度集中于皇帝个人,皇权缺乏组织上和制度上的制约。在立法权上,皇帝的意志就是国家法律的基本来源,甚至是唯一来源。在行政权上,这种权力从来就属于皇帝。在司法上,皇帝不仅掌握着司法上的最终裁决权,同时又是国家的最高审判官。在这种国家权力的高度集中的情况下,就中央与地方关系而言,中央代表了所能集中的权力,地方官员和地方政府机构只是皇帝的代表或中央的派出机构而存在运行,毫无自主性可言。即使在蒙、藏、回、苗等情况特殊的少数民族地区,也不主张实施自治,而是实行少数民族头人主政,皇帝敕封的政策。第三,形成了一整套庞大的政府组织体系。皇权是中央集权的化身,但国家权力的实施又并非皇帝独揽,而是由一个绝对忠诚和唯帝命是从的官僚机构所完成。在地方政府体制方面,虽然各朝都有所调整,但总体上看,秦汉以来形成的旨在维护中央集权的地方政府体制没有多少变化。各级地方政府组织都是中央政府垂直控制、层层节制的权力结构中的组成部分,各级地方政府在组织结构的设置上,也基本和中央机构的设置统一对口,体现了行政组织上高度制度化和统一性的原则。第四,中央集

权与“大一统”的传统意识紧密相连。儒学的创始人孔子首先主张大一统,认为“礼乐征伐自天子出”,强调中央集权。孟子则进一步主张国家“定于一”。西汉以后,儒学成为中国封建社会的正统思想,政治权力与意识形态互相依存。儒生们又把宗法组织的道德要素推广到社会组织中去,将宗法组织与国家组织协调起来。由于宗法一体化的社会结构,使得中国封建社会与世界上其他国家的封建社会相比有自己鲜明的特点,那就是世界上绝大多数民族经历的封建社会都是以分裂割据状态存在的,而统一的中央集权的封建大国始终是中国封建社会的主导形式。

在这样的背景下,中国的政区体系始终是单一的“城乡合治”的地域型政区。中国的城市起源、出现甚早,历史上也不乏规模巨大的都市。战国时期,很有一批通都大邑,经济发达,商业繁荣。但秦统一后,中国的城市就主要成为中央统治地方的政治据点,即主要发挥政治中心的作用。城市由于其重要的政治、经济意义而直接为地方政府(县)所掌握,辖地中的其他聚落因实在无法直接控制而事实上处于一种自治状态,但这种自治极为有限。更重要的是,这些地区没有法律保障,一旦达到一定规模,政府可以在此设置新县,又将其直接控制。因此,中国的城市非但不是自治、自由的源地,相反是政府控制的中心、重心。从上到下、层层节制的政区体系,实际上构成了城市体系。专制集权的中国朝廷把市镇牢牢掌控在自己的手心里。傅筑夫说:“中国的城没有一个是由人民根据其自己的需要,把一个工商业荟萃的地点自行改造为城市。”在韦伯看来,中国的市镇缺乏西方城市所特有的政治力量:领事、参议会、按照拥有军事独立权的商人行会的方式组织起来的商人与工匠的政治组织,因而没有能够像西欧中世纪市镇那样,形成具有自己政治特权的“政区”和自治制度。[①] 中国传统的政区格局,表面看是地域型的,其实就是城市的建制。中国走的是一条以上驭下、以城市控制乡村的管治之路。在中国这样人口众多、面积广大的国度,在儒家政治理想支配下,采取这样的行政区划体系和地方管治方式,无疑有其合理性,是一种成本较

① 华伟:《中国方域——行政区划与地名》,第9—13页。

少而效率较高的治理手段。

20世纪初期至50年代，中国曾经尝试全面引进西方的地方管治方式，即实行地方自治，并确立“市”制，即出现所谓“城市型政区”。但如上所述，两者完全是中国传统中陌生的东西，缺乏生长的土壤，故需要有一个较长时期的由上而下或外力强制实施的过程。但1949年后，中国大陆完全转向社会主义，在近30年的时间里，当时的政治理想与意识形态是与西方针锋相对的，故而断然抛弃西方的地方管治方式，全面借鉴苏联时期的社会主义模式，重构了中国现代的政区体制。在这种模式下，“市”制虽被保留，但已发生变化，实际上重归中国传统的地域型政区管理模式，城市主要是作为国家统治、管理和控制地方的中心据点。而且，其控制的广度和深度都是传统中国所望尘莫及的，突出表现就是城市的经济职能得到空前发挥，且政权建设深入到县之下的乡镇。20世纪80年代后，中国开始改革，城市化又迅速推进。但因政府职能尚未明确，职能的转换就更为举步维艰。因此，中国的政区管治方式仍多为传统的地域型政区手段，与西方差别甚大。而尤为突出的是所谓“市”制的扭曲，出现了“整县改市”、“地市合并”和“以市管县(市)”等与西方截然不同的现象。但是，如果我们将这种现象放在中国的政区发展过程中来看，则又会发现其不合理中的合理之处。既然市制的核心是聚落即社区的居民自治，那么在中国尚未全面推行地方自治的情况下，不论如何在表面上清晰地界定出城市的范围，都没有实际意义。因为多一个政府就会多一套编制、多一个层次、多一份开支，而这绝对是成本过高又效率极低的，与正在进行的改革背道而驰。正是从这一点出发，“地市合并”等才具有实际意义。因此，我们可以说，中国目前的一般政区体系，尽管从表面上看，已划分为地域型和城市型两大类，但与传统类似，主要仍是一种以城市为中心、层层节制的城市与地域合一的政区结构。中国的城市型政区的建设和发展，仍有很大的制度创新的空间。

（二）普通型政区与相应地方政府外在特征的比较

如上所述，普通型政区在中国与西方是以截然不同、甚至完全相反的发展方式演化而来的。中国长期以来主要是“城乡合治”的单一

地域型政区及其由上而下的完全控制型管治方式，地方缺乏自主权，这种方式影响深远，使得近代以来从西方传入的市制即城市型政区也打上了这种地域型政区管治方式的深深烙印，两者名异而实同。城市型政区可以说还处于形成和变迁时期，属后起式。与之相反，西方的“城乡合治”的单一地域型政区经历的时间短，扩及的地域规模小，对地方的控制也弱。中世纪自治市的出现使城市自治向更广泛的地方自治演化，正式的城市型政区基本与其近代民族国家的建立同步进行。城市型政区与地域型政区界定清晰，不相混淆。由此，形成中国和西方国家一般类型政区的其他一些外在特征的差别。

1．政区设置

普通类型政区的设立、调整和变更，中国基本上是自上而下进行的，完全是中央或上级的政府行为，各级政区从上到下都是由上级政府划分而成，下级无主动权。既无高层政区与中央政府的分权，也无基层政区的自治。西方国家则基本是自上而下与自下而上相结合。从中小单一制国家来看，存在基层政区和中间层次的政区。前者主要为聚落型政区，以城市型政区为主，由社区居民自愿结合，由上级政府认可，自主管理。后者则均为地域型政区，主要由国家（中央政府）划分而成，作为中央对地方的分治及与基层的联络，管理方式上也基本采取地方自治的形式，如英国、法国。从联邦制国家尤其是一些大国来看，则既有高层的联邦政府对其成员单位的认可和划分，但均以宪法明确分权（即高层政区对中央的自治），如在美国，州既有国家认可的（独立时的 13 州），也有后来国家划分中西部新拓疆土形成的新州，但一旦划分，便不能轻易改变；而各州之下的政区，与西方单一制国家类似，地域型政区（县）由州划分作为分治机构，城市型政区则由社区居民自愿结合、提出申请并自主管理。

2．政区形态

政区形态方面，中国与西方国家差别也很明显。最显著的一点，中国当代的各级、各类政区，包括所谓的城市型政区，都是面状形态，既有城市，也有乡村。而西方国家的城市型政区总体而言属于点状，

绝不包含乡村地区。地域型政区的形态类似之处多些，均属面状，但也有差别。中国从上至下各级政区之间界线犬牙交错，形态各异，极不规则，显示出历史的悠久、自然的复杂和调整的频繁，是自然因素与人为划分作用的结果。西欧各国也有相当长的发展历史，与中国有类似之处，但多属中等国家，故相对均衡一些。而像美洲、大洋洲等的后起国家，尤其是有英国传统背景的美国、加拿大和澳大利亚等大国，其相当部分高层政区、基层政区的划分完全是人为因素作用的结果，显示出均衡的、规则的几何形态，这与当时该国的地广人稀和英国移民的法治传统有关。

3. 地方政府

各级政区地方政府的职能、构成等各国差异更大。这既与意识形态有关，也与历史传统、国家结构等有关，无法简单归类。兹将主要国家的地方政府特征论列如下。

（1）中国。中国当代的地方政府是在1949年后按照苏联的社会主义模式和民主集中制原则建立起来的，同时受到中央高度集权传统的影响。1980年后开始发生变化。总体而言，类型多样，地域型政区、城市型政区、民族型政区以及特殊型政区均有设置。但除少量的特别行政区之外，管治方式基本划一，层次多，各地差异大，地方政府具有双重属性，职能部门林立，对社会、经济等实行全面管理。

（2）苏联。苏联的地方政府是在十月革命后，根据列宁的民主集中制原则建立的。以后又有变化。在组织结构上呈现如下特点：①层级结构的多样性。苏联地方政府，就整体而言，分为四级：一是加盟共和国；二是自治共和国、边疆区、州；三是区；四是村、镇。但在各个加盟共和国，地方政府的层级又有较大的差别，如有的加盟共和国是三级制，有的是三级制和四级制并存，还有的是四级制和五级制并存。②地方政府的双重隶属性。这是苏联模式的地方政府的一个显著特点。在苏联时期，地方政府按两个系统发生隶属关系，即在横的方面，它隶属于同级的权力机关；在纵的方面，它又隶属于上级管理机关。地方政府的部门管理机关也实行双重隶属制。如执委会的各局，既从属于该执委会，又从属于上级同名称的局或部。③职能部

门林立。基于对社会进行全面管理的原则,苏联各级地方政府(除村、镇一级以外)都设立了众多的职能管理部门。如州政府设立的职能管理部门多达40多个,区政府也有20多个。在这众多的职能机构中,管理经济的部门占有较大的比重。这是苏联模式的一个显著特点。此外,还有许多附设机构。

(3) 英国。英国地方政府具有较长的历史。早在19世纪的最后几十年,就确定了地方政府的基本结构形式,其后又经过多次改革,直到1972年10月通过《地方政府改革法案》,并于1974年4月1日正式实施以后,英国才确定了目前的地方政府结构形式。从组织结构上看,英国地方政府具有两个显著的特点:其一,英国虽然是单一制国家,但其地方政府的层级结构并不是整齐划一的。英格兰和威尔士地区大体相同,设三级地方政府,而苏格兰则是二级制与三级制并存。至于北爱尔兰,其变化较大,它有时由其"自治政府"行使职权,有时又由联合王国的议会和政府直接管理。其二,英国地方议会下设各种执行机构和职能机构——各种委员会,而没有一个统一的行政管理机构。各委员会直接对同级地方议会负责,直接受同级议会的领导和监督。这与其他国家的地方政府结构极不相同,是英国地方政府组织结构的一大特点。

(4) 法国。法国是典型的中央高度集权国家。这种体制对法国地方政府的组织结构产生了直接影响。1982年以前,法国地方政府的结构特点是:其一,中央政府直接任免大区、省等的主要官员。大区长、省长对中央政府负责,定期向中央报告当地的政治、经济、社会和行政情况以及可能发生的事件。市长虽由市议会选举产生,但接受中央政府和省长的领导,直接对省长负责,从而形成了单一的、垂直的组织领导体系。其二,地方政府组织结构的同一性,即同级政府之间(巴黎市除外)在组织结构上基本相同。

(5) 美国。美国地方政府模式,曾受到18世纪英国模式的很大影响。但由于美国国内各地情况不同,地方政府在结构形式上的变化比英国或欧洲任何一个国家都大。这种变化过程发展到今天,形成了美国地方政府结构的独有特点。其一,形式多样。这一点恰与法国地方政府形成了鲜明对照。美国各州虽然仿效联邦,实行三权

分立，但各州政府均按本州的宪法加以组织，体现了本州的特点。在城市地区，市政府的结构形式更是多种多样。县、乡、镇、学区、特区政府也都根据当地的实际情况和实际需要来加以组织，并在实践当中不断地加以改进。其二，结构复杂。美国地方政府的组织结构不像其他国家那样比较单一，恰恰相反，其结构极为复杂。美国州以下的各级地方政府，虽然都是根据州的法律或特许成立的，但其法律地位极不相同。如有的政府是自治团体，具有法人资格；有的则不是自治团体，不具有法人资格。有的地方政府是根据分权原则组织的，有的地方政府则是根据权力统一原则组成的；有的地方政府的管辖范围与行政区划一致，有的则不一致，等等。这种复杂的结构，虽然能适应各地的不同情况，但也造成了机构重叠、职责不清、效率较低等问题。其三，纵向隶属关系较弱，地方自主权较大。美国州政府与联邦政府之间，各有自己的职权范围。州政府在自己的职权范围内，可以独立地行使职权，不受联邦政府的干预。州以下的地方政府虽然是州政府建立的，但由于它们的主要官员是由地方议会或选民选举产生的。因此，他们直接对地方议会或选民负责，而不是直接对上级政府负责，具有更大的自主性。一些具有法人资格的地方政府，依法独立行使职权，具有更大的自主性。其四，地方政府数量多，名称不统一。

二、普通型政区中央与地方政府之间关系比较

中央与地方各级政府之间的关系，可从不同的角度加以考察。首先是纵向的垂直层级之间的关系，包括中央与地方，主要是中央与高层政区的地方政府之间的关系和高层政区与基层政区之间的关系。在这一关系领域，差别主要在于中国的从上至下完全的垂直控制型与西方国家的平等分权(联邦制国家成员单位即高层政区)和地方自治(基层政区)。另外，横向的水平层级之间的关系也值得重视，这种关系主要是适应地方政府之间为共同执行某些行政任务进行合作的需要而产生和发展的。中国目前还以上级的协调，命令为主，横向关系较为微弱。西方国家则比较活跃，也有相应的法律规范，上级

政府很少或无权干预,值得借鉴。

(一) 纵向、垂直层级政区之间关系比较

各层级政区的关系中,纵向、垂直层级政区之间的关系是主要的,也是行政区划本来的固有含义。即一旦进行行政区域的划分,就必然发生层层节制的上级对下级的统辖和管理的关系,否则这种划分就没有意义。因此,传统的、中央集权的单一制国家,从上至下依次划分,从中央到基层,各级政区之间关系基本一致,都是授权而来的完全垂直的控制型。但对于联邦制国家和单一制地方分权国家而言与上述就有很大差别。基此,可将纵向关系划分为三种类型。

1. 中央与地方、高层政区对基层政区完全的垂直控制型

所谓的完全的垂直控制型,即从高层政区至基层政区,各级都是上级对下级的领导和统辖关系。中央对地方层层授权,层层节制,地方没有或较少有自主权。这并不是说中央和上级政府完全包办下级地方政府的一切事务,而是指下级政区的权力是由上级政府授权而来,下级政府要对上级政府负责。上级政府可以通过计划、财政、人事等安排领导、监督下级政府的工作,且这种关系由法律确定。前资本主义时期的国家纵向政区之间基本上都是这种关系。1982 年之前的法国,大体上可归入此类;现当代主要是按照苏联的社会主义模式建立的国家也属这种类型,目前以中国为典型。

中国传统上是一个高度中央集权的国家。1949 年以后,又借鉴苏联的政治体制模式,建立了高度集中的社会主义计划经济体制,中央对地方的控制最为严密。可从事权关系,人事关系加以说明。

(1) 事权关系。一般地说,事权就是处理事情的权力,或叫职权。由于中国实行的是单一制——集权型的政府管理形式,因此宪法和法律赋予了国务院最广泛、几乎是无所不包的事权。国务院是中国最高国家权力机关的执行机关,是最高一级国家政府部门。它负责贯彻执行中央的路线、方针、政策和全国人民代表大会及其常务委员会通过的法律、法令,统一领导国务院各部、各委员会和其他所属机构以及地方各级政府的工作,管理中国的内政、外交、国防、财

政、经济、文化、教育等事业，领导社会主义现代化事业的建设。1982年宪法规定，国务院行使下列事权：(1)根据宪法和法律，规定行政措施，制定行政法规，发布决定和命令；(2)向全国人民代表大会或者其常务委员会提出议案；(3)规定各部和各委员会的任务和职责，统一领导各部、各委员会的工作，并且领导全国地方各级国家行政机关的工作；(4)规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关职权的具体划分；(5)编制和执行国民经济和社会发展计划和国家预算；(6)领导和管理经济工作和城乡建设；(7)领导和管理教育、科学、文化、体育和计划生育工作；(8)领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作；(9)管理对外事务，同外国缔结条约和协定；(10)领导和管理国防建设事业；(11)领导和管理民族事务，保障少数民族的平等权利和民族自治地方的自治权利；(12)保护华侨的正当权利和利益，保护归侨和侨眷的合法权利和利益；(13)改变或者撤销各部、各委员会发布的不适当的命令、指示和规章；(14)改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令；(15)批准省、自治区、直辖市的区域划分，批准自治州、县、自治县、市的建制和区域划分；(16)决定省、自治区、直辖市的范围内部分地区的戒严；(17)审定行政机构的编制，依照法律规定任免、培训、考核和奖惩行政人员；(18)行使全国人民代表大会及其常务委员会授予的其他职权。

从宪法赋予国务院的18项事权中，我们可以看出：第一，中国宪法明文规定的国务院职权是极其广泛的，几乎囊括了所有的方面。因此，在事权划分方面，中央政府对地方政府的控制也就有了充分的前提和条件。第二，中国宪法和组织法对地方各级政府职权的规定，没能划清中央政府与地方政府之间的事权关系，也就是说没有对中央和地方各级政府各自的职责范围作出有明显区别的规定，而几乎是一致的、对等的。除了少数如外交、国防、戒严等事权专属中央政府外，地方政府拥有的事权几乎全是中央政府的翻版。第三，在单一制——集权型政府结构中，中央政府对地方政府拥有足够的领导权，而这种领导关系在中国又往往以行政领导的方式出现。它一方面体现在国务院对地方政府的直接领导；另一方面是中央政府的主管部门对地方政府的各工作部门的领导或业务指导，而地方政府各工作

部门又是地方政府的组成部分。因此,中央政府对地方政府的领导是双重的、垂直的领导关系。有了这种强有力的领导关系又加上前述的事权划分的偏差,在中央政府与地方政府间在事权关系上,无论是在法律上还是在实际运行中,地方政府长期以来都处在一种基本上软弱无力的地位。近年来这种局面有所改善,但总体框架依旧。

(2) 人事关系。管理是由人来实现的。作为单一制——集权型的政府结构形式和运行机制,人事问题显然在中央政府和地方政府的关系中占据着极为重要也较为敏感的地位。在干部人事工作方面,中央对地方的控制主要是通过党管干部来实现的,即中央通过各级党委、党组织控制各级各类干部,形成一个层层控制的干部人事控制网。具体而言,主要有以下几种方式:①中央直接管理省、自治区、直辖市一级的领导干部。凡这些干部的考察、考核、培养、教育、提拔、任免、审查均由中央直接管理,地方无权干涉这一级干部的管理工作。②省、自治区、直辖市的厅、局级和地、市级主要领导干部,中央虽不直接管理,但必须由地方向中央定期汇报。③在紧急情况下,中央可直接决定省、自治区、直辖市主要领导干部的代理人选。④地方领导职务的代理,也必须由中央批准。⑤地方因工作需要增设机构而任命干部时,必须先报中央批准。相对中央而言,地方(主要是省、自治区、直辖市)在干部人事管理方面的权限要微弱得多。但近年来,地方在干部人事管理方面,权力正在逐步扩大。[①]

2. 高层政区与中央的平等、依托、合作型

对于联邦制国家,中央与高层政区(更确切地说是联邦政府与成员单位政府)之间的关系明显不同于单一制国家。两者有各自宪法确定的权限,权力散布于各个独立而又相互作用的政治中心,独立和依存、竞争和合作构成了联邦制内中央政府和地方政府关系的特色。联邦中央政府与各组成单位之间的权力划分有三个特征:第一,成员单位与联邦中央在法律意义上互不从属,各成员单位在规定范围内相互平等,同属至高无上。第二,明确划分中央政府与成员单位政府

① 韩继忠:《政府机构改革》,第263—267页,中国人民大学出版社1999年版。

的权力，在一些事务上，中央政府独立于各成员单位政府；在另一些事务上，各成员单位政府又独立于中央政府。中央政府与成员单位政府两者均直接对人民行使权力，每一个公民都隶属于两个政府。第三，中央政府与成员单位政府在宪法规定的事务上互相协调。这种类型以美国、德国等西方的联邦制国家最为典型。①

美国在处理中央与地方权力关系方面采用联邦制原则，中央政府与州政府的存在及权力范围由宪法规定，受宪法保护，彼此的权力处于平等地位。中央与各州权力来自人民，不来自对方。中央可对各州人民直接行使权力，不须各州同意。从法理上说，联邦政府的权力是由各州赋予的，而各州的权力是保留的。但是，联邦宪法又强调联邦地位高于州的原则。美国联邦宪法采取列举权力的形式来规定联邦的一系列权力，同时采取"保留权力"的形式规定一切未经宪法明文列举的权力均属州政府享有。联邦宪法列举权力主要包括：征税权、借款权、管理外贸和州际商业权，发行公债和货币权，设立联邦低级法院权，宣战、缔约和对外关系权，建立和维持陆海军权力等等。州保留权主要是指处理本州范围内部事务的权力，如管理州内工商业、交通、卫生、文教和司法事务的权力。

3. 基层政区的地方自治型

单一制国家中除了前述资本主义国家和社会主义国家的上级对下级的完全控制型之外，其他国家，尤其是西方国家和日本，虽然其地方政府的权力来自于中央的授权，总体上也要接受中央对其的种种监控，但或多或少，地方政府对某些事项均享有一定的自由裁量权。很多国家在近些年来的地方制度改革中加大了"地方自治"的程度，使地方政府在中央的统一领导下享有一定的自由度和主动性，可以英国和法国为代表。另外，联邦制国家总体上属于前种类型，但其成员单位之下的基层政区，也基本属于"地方自治"类型，如德国和美国。

（1）英国。英国素有"地方自治之家"的称号，所以英国的地方政

① 吴大英主编：《西方国家政治制度剖析》，第 282 页，经济管理出版社 1996 年版。

府被认为是富有自治精神传统的。英国地方政府的职权非常广泛，它们是中央以授权立法的方式赋予地方的，包括通用法律、私法律、部门命令和规章以及临时法令、特别命令等。通过上述授权立法，地方政府取得或扩大自己的职权。这些职权在不同的地方存在着一些差异，但总起来大致包括以下几种：①立法权。包括两方面，一是地方政府有权制定地方规章，即地方政府依据法律授权制定的地方单行法规，多为议会制定的某一法律的实施性规定；二是地方政府有提出或反对某一私法案的权力。②行政权。即在自由裁量权范围内，从事公共建设事业，如道路、桥梁、卫生、福利事业等。③执行权。即执行强制性法律的权力，如管制精神病人、传染病人、照顾盲人等。④维护公共安全的权力。如维持地方法院，设置警察，管理交通或危险贸易，检查消防、度量衡等。⑤改良社会设施的权力。如设立学校、图书馆、公园、博物馆、美术馆、体育馆、浴室等。⑥发展社会福利的权力。如管理公路、桥梁、城乡规划等。⑦从事准商业活动的权力。如设立市场、办理供水、客运、公墓、渡船、土地分配、储蓄银行及航空等。⑧执行全国性职务的权力。如战争或紧急时期，地方政府执行征集粮食、燃料等全国性必需品的职务。⑨财政权。如地方政府可依地方政府法及其他法律征收地方税及其他费用的权力。[①]

（2）法国。长期以来，法国是传统的中央集权制国家，地方民选自治机构的权力十分有限。中央政府对地方政府进行直接的行政控制，地方行政权掌握在中央政府委派的官员手中，他们代表中央政府对地方事务进行管理和干预，对中央政府负责。直到 1982 年 3 月 2 日《关于市镇、省和大区权利和自由法》颁布后，中央与地方的关系才发生了实质性的变化，真正的地方分权改革在法国拉开了帷幕。1982 年的地方分权改革目的在于减少中央集权制带来的弊端，充分调动地方政府的积极性，提高行政效率，使国家管理更加民主化。改革主要包括以下内容：①改革了地方行政管理体制。首先，中央取消了对各级地方政府的监管，地方民选机构的权力明显增强。大区议

① 吴大英主编：《西方国家政治制度剖析》，第 295—296 页，经济管理出版社 1996 年版。

会、省议会和市镇议会由单纯的议事机构转变为“议政合一”机构，“通过审议自由地管理本地区的事务”，议会主席为辖区最高行政长官。地方政府作出的决定，只要不违反国家法律和法令，就不受中央政府的干涉，也无须得到中央政府或其代表的同意和批准。其次，将省和大区的地方事务管理权由中央官员手中转到民选的地方官员——省议会主席和大区议会主席手中。中央委派到大区和省的行政官员不再行使地方事务的行政管理权，他们主要负责国家法律和法令的执行，管理与国家利益相关的事宜。②增加了行政层次。1982年3月2日，法将原经济发展大区变为一级领土单位和地方政府，规定其享有与省和市镇相同的法人地位及一切权利。至此，法国的行政体制由原先的中央——省——市镇三个层次改为中央——大区——省——市镇四个层次。③扩大了地方政府的权力。该法进一步明确了中央与地方的职权划分，规定中央政府将分期分批把一些过去由中央负责的事务交由地方政府管理。改革后，大区、省和市镇三级地方议会除有权决定本级预算，决定本地区公共机构的设置，批准本地区经济合同和社会救济及经济补贴的方案外，还有权处理教育、交通、城市规划和住宅建设等法律明确规定的事务。[1]

（3）德国。从宪法的角度讲，联邦制国家中的州政府并不是地方政府，州下面的县、市等基层政府才是地方政府。在德国，县和市一方面是州的行政单位，另一方面又是享有自治权限的行政实体。德国的县和市，在法律范围内有权管理地方事务。但同时，它们也执行州或经过州的行政专区所委托的一些任务。德国县和市等基层政府的自治权受到联邦和州宪法的双重保护。联邦基本法规定，在州、县和乡（镇）中应设立经由普遍、直接、自由、平等和秘密选举产生的国民代表机关。这种代表机关在乡（镇）一级可由乡（镇）民大会替代之。基本法第28条第2款规定，必须保证各乡（镇）在法律范围内拥有自己负责处理各种地方性事务的权限。联合乡（镇）也应按照法律并在法律赋予它们的职权范围内拥有自治的权利。地方自治权也得到州宪法的保障，特别是州宪法一般允许乡（镇）对州法律提出的宪

① 潘小娟：《法国行政体制》，第126—128页，中国法制出版社1997年版。

法争议诉诸州的宪法法院。地方政府也可对其与州的监督机构之间的争议申诉到行政法院。[①]

(4) 美国。与德国的情况不同,美国联邦宪法对地方自治政府并未涉及。50个州也仅有一半左右把"地方自治"的原则写进州宪法。美国地方自治权的扩大有一个历史过程。在美国联邦制下,监督地方政府是州政府的保留权力。每一个地方政府都是州创造的工具,地方政府不拥有固有的权力,只能作为州的代理人或根据州议会的特许行使权力,这被称为联邦制下的"州内单一制"。但自19世纪末以来,美国许多州推行了发展和鼓励"地方自治"的改革。这种改革尤其表现在城市的成立和管理中。美国的市是经州的特许成立的,许多州在颁发特许状时,赋予市更多的自主权。与此同时,现代化和人口的增长也要求县政府提供更多的服务,许多州给了县更大的决策权和灵活性。有的州还把"地方自治"的原则写进州宪法,限制州议会和州官员干预地方的权力,形成所谓"立宪地方自治",被称为"州内的二元联邦制"。目前,这样的州约占一半。

(二) 横向、水平层级政区之间关系比较

较之政区之间纵向的垂直关系,横向的、水平层级之间的关系是后生的。它既具有临时性的特征,较不稳固,也多缺乏明确的法律规范,地位较低。在传统的中央集权的国家中,因政区之间纵向关系发达,控制严密,使横向关系极不发达,彼此之间联系微弱,中央政府对此持消极和疑虑的态度,亦无法律对此给予引导和规范。中国目前就属于这种状况。联邦制国家和有地方自治传统的国家,尤其是西方国家,这方面则相当活跃,中央政府对此也给予支持和鼓励,并有相应的法律规范。可以法国为代表。

1. 均受上级政府垂直领导,彼此无直接关系的孤立型

中国目前这种横向的水平层级政区之间尚未有广泛的直接关

① 吴大英主编:《西方国家政治制度剖析》,第307页,经济管理出版社1996年版。

系，同级政府之间的主动合作较少，更无法律规范这类行为，彼此之间关系微弱。

2．平等合作、可发生多种关系的地方组合型

法国的地方组合，即地方领土单位的组合，是适应地方政府为共同执行某项行政任务进行合作的需要而产生和发展的。一是因为某项行政任务涉及若干个领土单位的共同利益，二是地方行政单位的人力、财力匮乏，难以维持必要的公共服务，非合作不可。后一种情况在市镇尤为突出。法国的市镇区域小、人口少的居多。在36 700多个市镇中，约有90%的市镇不足2 000个居民，其中4 078个市镇不足100个居民，22 531个市镇不足500个居民。特别是工业化的发展，农村人口的大量外流，造成许多市镇严重失控，使这一问题变得更加严重。这些小市镇在人力、财力等方面严重不足，难以行使市镇应有的职能。为此，法国政府制定了一系列法律、法规，积极鼓励市镇实行联合，组合成较大的实体。因此，地方政府的合并和联合在市镇一级比较普遍，且形式多样。法国地方领土单位的组合可分为同级行政法人的组合，即大区之间、省之间和市镇之间的联合，以及不同级行政法人的组合。

（1）同级行政法人的组合。包括大区之间、省之间和市镇之间的联合。以大区为例。大区间组合的规则最初源于1974年11月22日法令。1982年3月2日《自由法》规定："两个或若干个大区为行使它们的职权，可以签订协议或组建共同利益机构。"1983年6月9日法令对此作了进一步的规定。1992年2月6日《自由法》扩大了大区在这方面的权限，完善了大区间合作机制。大区组合主要采取以下几种形式：①区际协定；②共同利益机构；③区际协约组织；④区际协商会。

（2）不同级行政法人的联合。这也是地方政府间合作的重要形式之一。形式较为有限，最主要的是混合联合体。根据有关法律，混合联合体可在跨大区的共同利益机构、省际协约组织、省和市镇联合体、联合区、都市共同体以及市镇、商会、农会、手工业协会和其他公共机构之间组成，其目标是实现某项涉及每个成员法人利益的工程

或服务。另外，还有省事务所、公共利益集团等。[①]

三、市制比较

城市是社会生产力发展到一定历史阶段的产物，是人类文明进步的结晶。作为与乡村截然不同的政治、经济和文化的综合实体，城市是指那些人口集中稠密、工商业发达、居民以非农业人口为主、在各方面都处于中心和支配地位的地理区域和景观。城市的产生时代很早，但正式出现城市型政区，却只是近代以来的事情。所谓的城市型政区，是以一定规模的城市为基础和前提条件，由国家按照法定程序所设立的行政建制，属于与省、县等行政建制相对应的一个政治、法律概念，设有相应的国家政权机关，并有明确的边界和确定的管理范围，即一般所谓的“市”。城市型政区是随着社会生产力的发展和城市化的推进而逐渐兴起并迅速扩展的一种政区类型。在西方发达国家，由于城市化程度很高，该类政区已经逐渐成为基层政区的主要类型。中国与西方国家在该类政区上差别明显，不论是市制的内涵和设置原因，还是设置标准和设置模式、管理方式，都或多或少带有传统地域型政区的烙印。另外，在城市化程度较高的地区即城市群地区，城市的地位及管理方式也有很大差别。

（一）城市型政区的起源发展、设置模式和管理方式比较

近代以来，城市化发展迅猛，城市的重要作用日益为人们所认识。同时，城市本身日益变成一个非常复杂的庞大系统，使得对其的管理也变得更为专业和不同于乡村地区。后者的需求使得城市自身逐渐发展起相对独立的管理组织，自治市得以出现；前者则使国家开始将城市纳入整个国家的正式管理体系之中，使之成为一级或一类正式的行政区划。这一过程首先出现在西方，由于市民阶级的力量相对强大，经过复杂而曲折的斗争，国家无法完全消除城市自治的传

① 潘小娟：《法国行政体制》，第113—125页，中国法制出版社1997年版。

统，两者相互妥协，最终城市自治成为主流，并影响到地方政区的管治方式，发展为地方自治。城市型政区保持与地域型政区的差别，两者在设置模式和管理方式上有明显不同。而中国的城市从一开始就作为封建国家统治不同区域的中心和据点，受到国家严密的控制，完全没有自治的可能，也缺乏这种自治传统。因此，尽管在20世纪初一度引进“市”制及其自治的管理方式，但几经演变，最终还是纳入整个国家统一的政区体系之中，其设置模式、管治方式等与地域型政区并无二致，实质上使市制成为一种区分政区等级的标志和发展经济、推进城市化的手段。

1. 起源和实质

皮雷纳指出：中世纪和近代城市的两个基本属性是市民阶级的居民和城市组织。城市所指的是一个地方，其居民不以耕种土地为生，而是从事商业和工业活动。按现在的说法就是居民主要从事第三产业和第二产业。城市应理解为一个特殊的社会，具有法人的资格，并拥有自己特有的法律和制度。这种法律制度的精髓就是城市自治。现代西方国家市制的两个基本特征是：首先，它是城乡分治的城市型行政建制；其次，它的政府体制实行市民自治制度。与之相比，中国当代的“市”制缺乏这两个特征，即具有城市之表而无“市”制之实，实际上仍具有传统地域型政区的内涵。这种状况，与市制在两者当中不同的发展历史与文化传统有关，构成自治与统治的差别。

（1）自治——统治——自治：西方国家自下而上的城市自治到城市建制。欧洲大陆在公元前7—6世纪的罗马时代已设市政官的职位，市政官由公民会议选举产生，主要担负监督市场与街道饮水的责任。此后，在经历了长达6个世纪的战乱之后，至11世纪，在战乱中荒废了的城市随着欧洲大陆逐渐恢复的平静而如雨后春笋般勃然兴起。如欧洲南部的罗马、那不勒斯、热那亚、比萨、佛罗伦萨、威尼斯等。这些城市或为主教食邑，或为皇帝、国王及封建领主采地。因城池坚固，足以抵抗蛮族侵略，受到统治者重视，便逐渐给予相当的自治权，设立自治政府。这就是西欧封建时代自治城市的萌芽。此后由于封建社会内部的斗争，许多城市逐渐发展成为实际上的自由

城市，市民可以参加自治的市政工作。这是西欧“城市自治”的原型，以后的城市自治体乃至普通的地方自治观念均发端于此。尽管后来在近代民族国家形成的过程中，西欧各国不同程度地出现了中央集权的趋势，但经过曲折而复杂的斗争，城市自治乃至地方自治最终成为主流，并扩及世界范围。这一过程以英国、法国和美国最为典型。

中古时代的英国人口大多散居于乡村，从事农业活动。其地方行政区划是把全国分成若干郡，由国王委任执行官1人。另由郡内自由人组织政府会议，以执行官为首长。郡下设百家邑，由全邑自由人组织邑署，以执行官所派的副执行官为主席。百家邑下为村。郡邑组织之外，则为市区（亦称自治市），其法律地位与权力大小，以国王发布的特许状为根据。特许状的获取及市区权力的大小，又以该市捐献财物数额多少以及国王对该区王侯的恩宠深浅为转移。因此，市区实际上是立于封建制度之外的特别郡。其后，市区往往不受地方法院之管辖，而是自行设立法院并推选法官，自行征收租税并径自呈献王室，郡执行官不能干预市区的事务。此时尚未出现市制，市的权力仅限于司法和租税事务的范围内。至都铎王朝时期，郡执行官、百家邑及采邑公署已逐渐衰落，地方政府就以教区为根据加以改组，并以清平吏为首建立管理协调机关。其他各种地方政府的活动亦由清平吏掌握。此时的市区仍然独立于普通的行政区划之外。其后，詹姆斯二世为加强王权，以市区违反市宪条款为借口，撤销了市区原有的市宪，继而颁行新市宪，强制附以中央集权之条款，便激起1688年的革命。之后，随着君主立宪的推行，城市逐渐取得了合法的自治地位。1835年，英国议会通过《市团法案》，规定市区应成立民选市议会，市地方政府不再接受清平吏的管辖。最初市议会仅有权管理公产、控制警察及通过地方法规。随着城市事务的增多，原由市区内专员或董事行使的权力移交市议会，各市便先后成立公路局、教育局、卫生局等，各局负责人均由市民选举产生。至1929年和1933年，英国又制定地方政府法案，将郡以下分为城区和乡区。乡区以下又分若干教区，城区下则不再分区。较大的城市地区又设郡市。市的法律地位、权力、机构由英王颁布的市宪确定，并以市长及市议会组成公法人。市议会由选民直接选举的市议员会同参议员组成，市长由市议院和参议院共同选举，任期

一年，担任市议会主席，为市区代表。市区享有土地征用、土地管理、土地处理和接受与赠送土地，以及会议费用偿付、制定日常命令、制定地方法规等权力。至此，近代英国市制已发展定型。

法国在历史上以中央集权著称。1789年大革命爆发后，制宪会议废除了特派员制度，将全国划分为83个省。省下划分为区、区下为道，道下为市。其中，道为司法系统的地域单位，而省、区、市均设有直接民选的行政机关和议会，都享有极端的地方自治权，导致中央对此几乎无法控制。1795年，第一共和国的《第三年宪法》对地方行政组织大加修改，废除区制，省成立了5人行政委员会，兼负行政与立法之责。省的行政委员会和市行政长官均为民选，但中央有权予以停职或免职。拿破仑执政时，公布了《第八年法律》，完全废除了地方自治制度。地方行政分为省、区、市。市议会设10—30名议员，由省长任命，市长及副市长由省长或中央任命，受省长指挥。1831年，市议会改由选举产生，但享有选举权的只限于公务员和纳税人，市长、副市长由中央在民选议员中委任。1848年开始才有普选产生的市议会，此后市政府逐渐享有相当的自治权。第三共和国时期，1882年市组织法规定，将完全民选的市议会职权提高，市长亦由市议会选举产生。1884年4月5日关于市的法律，对市的地位作了全面规定。市设市议会，为地方自治机关，享有地方自治权，由有选举权的公民选举10—36名议员组成。市设市长1人，副市长1人至数人，由市议会产生，任期6年。市长兼任市议会议长，既作中央代理人，又是市自治机关代表，具有双重身份，标志着法国近代市制进入成型与成熟阶段。

美国由于独特的历史进程，直接引入英国的城市自治传统，又采用联邦体制，地方自治一直保持下来。殖民地时期的市制与当时的英国类似。独立后，市宪颁布的权力由州议会行使，市区组织多根据合众国宪法精神，设立市长及两院的议会。市长由选举代表会选举，下院由各选区普选产生，上院则由各区各选一人组成，每年改选一次。市长与市议会关系采取制衡原则，市长对市议会的一切议案均可行使否决权。议案一经否决，市议会须再经三分之二绝对多数复议通过，才能生效。1820年以后，市长多改为由市民直接选举，同时

废除了选民的财产资格限制。1850—1870 年之间,城市的人口继续增加,市的职能不断扩大,但州对市的控制有增无减。州议会可随时修改市宪或颁布特别法律,对市的事务直接作出规定,市议会的地位从此衰落。1870 年以后,市议会的权力继续受到削弱,市长的权力增加,州对市的控制减弱。20 世纪以来,市的法律地位、组织体制都由宪章规定,具有相当的稳定性,市宪章不得随意修改。随着城市人口剧增,城市自治运动和市政体制变革逐渐扩展。1901 年,得克萨斯州的加尔维斯顿市率先采用了市委员会制,实行议政合设的市政体制。从 1912 年起,一部分城市创建了市经理制。继续沿用市长—议会制的城市,也大大扩充了市长的权力,成为强市长议会制。至此,美国的市制发展至成型时期。

(2) 统治——自治——统治:中国自上而下的推进和设置城市建制。在中国,城市具有悠久的历史。同乡村一样,城镇作为一种基层行政建制和基层行政管理形式,在封建专制国家地方行政建制中已存在,并同乡村有不同的管理形式与内容。如唐代,基层行政组织在农村称"乡",在城区则称"坊",说明城乡在管理体制上有所区别。但这种区别没有质的差异,均受到国家和上级政府的严密控制,地方没有自治的传统。同时,作为一个城市整体也一直没有独立的正式建制。中国真正产生具有近代意义的城市行政区,在法律上承认市、镇是一种独立的地方行政建制始于清末和民国初年。最早的城市行政区,首先在受资本主义影响最大的上海出现,然后再逐渐遍及全国。到清朝末期,封建统治者于 1905 年派员到西欧、日本等国学习近代资产阶级国家的民主宪政和地方行政制度。1909 年颁布了《城镇乡地方自治章程》,在中国历史上第一次以法律的形式将城镇区域和乡村区域区别开来,形成了城乡不同的政权系统。此章程尚未来得及全面实施,辛亥革命就爆发了。1911 年 11 月,江苏省临时参议会制定了《江苏省暂行市乡制》,规定市的组织有立法机关和行政机关及相应的选举办法,这可以说是市制的开端。后经广州军政府《广州市暂行条例》和北洋政府《市自治制》(1921 年)的颁发,市制逐步完善。这时市制的主要特点是市为一种区域性自治团体。1928—1947 年,是市制形成的重要阶段。1928 年,国民政府公布《特别市组

织法》和《市组织法》,将市分为两类:一是直隶于行政院的市,二是直隶于省政府的市。市下划分为区、坊、闾、邻四级。市设市长,市政会议由市长、参事、局长或科长组成,并由市参议会互选代表参加。市参议会由公民选举组成,任期3年,每年改选三分之一。1933年和1947年两度修正此法,简化了设市标准,市内行政体系改为"市以下为区,区之内编为保甲"。到1947年底,国民政府直辖建制市达12个,省辖市达57个。至此,当时中国所有较大的工商业城市,均成为一级行政区划和县以上一级地方政权,并在法律上(形式上)具有地方自治的性质。

中华人民共和国成立初期,城市行政管理体制沿袭了市作为地方行政单位的组成部分以及市县分治的行政区划体系,但不具有地方自治的内涵。与地方的省——(地区)——县——乡四级管理体制相平行,则设有直辖市——设区的市——不设区的市——镇四级体制。在形态上,还与地域型政区有明显区别。但明确规定市"是属于省、自治区、自治州领导的行政单位"。20世纪80年代以来,中国城乡社会经济结构发生了深刻变化,农村产业结构、劳动力结构大幅度调整,农村剩余劳动力大量转入非农业生产领域,自给、半自给经济逐步向商品经济转化,小城镇日益繁荣兴旺,大、中城市对社会经济发展的带动和促进作用日益显著。在这样的背景下,原有传统的设市模式和标准严重阻碍了各级各类城市的发展。因此,中国对市制进行了重大调整,即整乡改镇、整县改市、撤地设市和市领导县(市)。至此,中国的市制与地域型政区已无本质的区别,成为中央和上级政府推进城市化进程的重要手段,也是政区等级的一个标志。

2. 设置程序

如上所述,西方国家的城市型政区实际上是一种聚落型政区。它以各级大小聚落所占地域为基础,由其内居民自主管理,并设有相应机构。聚落虽大小不同,机构复杂程度有异,但其地位一律平等(除个别特大都市有特殊地位)。即国家设置该类城市型政区主要是着眼于政治因素,是保证和实现地方自治的方式。中国当代的城市型政区的设置,主要是缘起于经济方面的考虑。为了充分发挥城市

的中心和带动作用,迅速推进城市化进程,同时在不放松对地方控制的前提下节约财政支出,中国采取了不同于地域型政区的设置和管治方式,使中国的市制与西方各国有明显差别。由于市制在中西方实质性的差别,使得两者在市的设置程序上差异极大。同样,西方国家由于历史传统和政治体制的差别,市的设置也有不同。基本上可以分为自下而上的申请和许可型,如英美传统的国家;以及从上至下的认可和设置型,主要是大陆传统的国家,如法国等。中国总体上属于后者。但中国与西方国家的城市在法律地位上有本质差异,西方国家的城市基本上具有独立的法人地位,具有双重资格。第一,它是上级政府的代理人,执行公共的或政府的职能;第二,它是地方单位,执行法人的职能。中国的城市则是政府的地方管治机构。

(1) 自下而上的申请和许可型。美国人约有三分之二生活在城市之中。在联邦宪法中,全国政府以下的政治单位是州,城市未被提及,因此城市不存在宪法赋予的权利。城市的法律基础是依州法律而设置法人。当有一定人数的居民愿意组成市法人时,即可向州议会提出申请,由州议会通过特别法律准其成立。这种法律普遍称为市特许状。市特许状由政府颁发,特许状内容包括:①市政府管辖的疆界;②市法人的宗旨、权力、职能、权利与特权;③市政府的组织与职权。州议会所授予的权力和市政府的组织,依城市的等级或种类而有区别。

日本都道府县的废止、设置、分立及合并或者变更境界由法律规定。市町村的废止、设置、分立及合并或者变更境界基于有关市町村的申请,都道府县知事必须经过都道府县议会议决定,报自治大臣审批。市的废止、设置、分立和合并时,都道府县知事必须预先与自治大臣协商;跨都道府县境界的市町村境界变更,基于有关市町村的申请,由自治大臣决定。由此,都道府县境界也随之变更。上述申请必须经所在区域议会议决。

(2) 自上而下的认可和设置型。市镇是法国的基层地方领土单位,源于大革命前的旧王朝,是按自然群体划分的,适应以农业为主的社会的需要。在旧制度下,市镇的地位很不一致。许多城市有资产阶级的议会,而乡村则没有真正意义上的市镇政府。有些市镇有

国王或封建主颁给的特许状，享有其他市镇所没有的特权，且特权的内容各不相同。法国的大革命扫除了一切封建特权，改变了这一状况。1789 年 12 月 14 日法令，真正确立了市镇的地位。该法令对市镇进行了划分，赋予所有市镇同一的地位。明确规定，所有居民共同体，不论人口多寡，均为市镇，享有市镇的法律地位。虽然市镇的组织和管理体制后来发生了一些变化，但其平等地位和体制上的同一性一直保留至今。个别特大城市，如巴黎、马赛和里昂等，它们的组织和一般市镇有所不同。

中国的市政制度出现较晚。20 世纪 50 年代之前，在借鉴西方国家市制的基础上，制定了设市标准。按照标准，设立了一些城市，兼具自上而下与自下而上两种性质。50 年代后，在认可之前所设城市的基础上，按照新的标准进行了调整，城市成为国家政治控制与发展经济的据点和中心。至此，市和市辖区的设立、撤销、更名和隶属关系的变更等均由省政府申请，报国务院审批。直辖市的设立、撤销、更名更须由国务院提出，报全国人民代表大会审议决定。

3．设置模式

目前国际上主要的设市模式有三种类型，即统一型、广域型和狭域型。西方国家主要为统一型和狭域型，中国 20 世纪 80 年代后主要采用了广域型的设市模式。

（1）统一型。市的行政地域与城市连续建成区范围相差甚微，或前者略大于后者，差异部分或作为城郊农业用地，或作为城市发展备用地。这样的市行政地域在理论上较为合理，在实践上便于进行横向比较。日本、澳大利亚等大多数国家采用这种模式。中国在 20 世纪 80 年代之前的“切块设市”模式，也属于这一类型。

（2）狭域型。同一连续建成区可由几个、甚至几十个大小不等的市分而治之。一个城市连续建成区，实际上由一组大小不等、但在法律上彼此平等独立的城市群组成。这种情况在英美传统的国家较为多见，在起初各个城市获得特许成立时并未相连，均为统一型设市模式。以后由于城市化的迅速推进，成为都市连绵区。但由于这些国家城市自身的法律地位难以随意变动，遂形成城市分立的局面。

美国、加拿大的城市行政区划属于这一类型。如美国的洛杉矶——长滩城市连续建成区由 81 个市组成,总人口 700 余万。洛杉矶市是连续建成区中最大的城市,人口 325 万。此外还有长滩(36.1 万人)、阿纳海姆(22.2 万人)、圣塔安那(20.1 万人)等 20 万人口以上的市,河边(17.1 万人)、亨丁顿滩(17.1 万人)、弗勒顿(10.2 万人)等 10—20 万人口的市,以及圣塔莫尼卡(8.8 万人)、伯班克(8.5 万人)、新港滩(6.3 万人)等一大批 10 万人口以下的小市。中国只有个别地区出现少数跨界城市的雏形,但往往即被合并为一个城市。

(3) 广域型。市行政区域远大于城市连续建成区的范围,城市地域在市行政区域中所占比重较小,成为以农村地域占优势的市。该类城市在西方国家是罕见的,主要为中国 20 世纪 80 年代之后所采用。中国大多数市即整县改设的市就属于这一类型。

4. 设置标准

与传统地域型政区不同,城市型政区的设置主要依据一些定量指标,定性为辅,最重要的指标是人口规模和经济发达程度。同样,由于市制在中西方实质性的差别,使得两者在市的设置标准上也差异极大。西方国家多为聚落型政区,故一般只要聚落的居住人口达到一定规模,就可以申请设市。中国当代由于采用地域型政区的设置方式,城市型政区成为一种广域政区,且城市具有级别和领导作用。因此,除了有比较复杂的人口指标之外,经济指标、政治指标以及某种特殊指标都被作为设市标准,非常繁复。

(1) 政治标准。在法国,所有居民共同体都可设置市镇。另外,有近五分之一的国家是以首都和地方行政中心为设置城市条件。中国在近代引入市制之前,县级政区及其以上的治所,实际上也属于这类以政治标准所设立的城市。

(2) 单一人口标准。多数国家采用人口标准作为设市条件。美国各州对城市分类所采用的标准很不一致,多数州规定,凡欲设立城市至少须有一定数量的人口,有的州并规定至少须有一定数量的面积。伊利诺伊州规定人口至少须有 1000 人,面积须 4 平方英里,始准申请设市。印第安那州规定城市分为五等:一等城市为 25 万人以

上，二等城市为3.5万人，三等城市为2万至3.5万，四等城市为1万至3万人，五等城市为2000至1万人。人口在2000以下者为小市镇。

(3) 多指标体系。日本根据有关法律规定，町村改设市时须具有以下条件：①人口在5万以上；②在街市居住的户数占全部户数的60%以上；③从事工商业和其他城市工业者及与其共同生活者，占全部人口的60%以上：④具备所在都道府县条例规定的城市设施（如机关、高中、图书馆、博物馆、会议堂、公园等文化设施）及其他作为城市所必须的条件。

中国的指标体系最为繁复。如根据1993年2月8日民政部向国务院上报的《关于调整设市标准的报告》，分别制定了设立县级市的标准和设立地级市的标准，除了有人口数量外，还引入“人口密度”作为分类指导的依据。经济指标上，包括了国内生产总值、财政收入、工业产值、第三产业产值比重等，并放宽了特殊类型地方设市的标准。

5. 管理体制

城市的管理体制各国由于历史传统和国家结构等国情不同，相互之间差异较大，各有特点。但就一国内部来说，单一制国家城市作为一级政区，在同样的法律地位和设置标准下，基本具有同一的管理体制，并与该国的地域型政区管理体制相仿。而一些联邦制国家由于其成员单位具有相对独立的权力，且城市的设置和管理方式等由成员单位自行决定。因此，城市体制在各成员单位之间并不完全一致，与地域型政区管理体制也有较大差别。如美国这样具有悠久地方自治传统的国家，甚至一州之内城市体制也不相同，呈现出丰富多彩的面貌。

(1) 同一型。几乎所有单一制国家和大多数的联邦制国家，其内部的城市管理体制都是基本划一的。即各城市之间基本一致，并与地域型政区基本一致。按照起主导作用的因素不同，主要有议会制和市长制两种。前者以英国为典型，主要由城市议会和城市委员会处理市政。城市委员会是城市议会的执行机构，市长由议员担任，

除了主持市议会事务外,还执行一些礼仪的和相关的市政事务。后者如中国、法国等多数国家,以市长及其领导下的市政府作为主要的市政处理机构。

(2) 多样型。以美国最为典型。美国各州的政治经济情况和历史发展进程颇有差异,故市政府体制也各不相同。现在,美国有 3 种主要的市政府体制,即市长议会制、委员会制和议会经理制。这 3 种体制又派生出许多新的形式。可以说,在美国没有两个市具有完全相同的政府体制,几乎每个市的宪章委员会或州议会考虑市政府体制时,为了自己的利益和便利,都要附加若干适合本地区特点的新规定。

(二) 都会地区的行政管理体制比较

中国和西方国家在都会地区行政管理体制上的差别,实际上与其各自在城市之间关系上的不同直接有关。中国的城市型政区与地域型政区类似,相互之间缺乏横向的平等合作关系,主要以垂直领导关系为主,所以导致中国的城市有非常明显的等级差别,出现市领导县(市)的现象。相应地,一旦形成跨界城市和都会地区,上级政府便多采取直接合并甚至兼并的方式,重新构筑一个新的统一的都市管理体制。西方国家的城市具有相对独立和相互平等的法律地位,合并和兼并相对不易实施,因此发展了多种形式的合作关系,使得大都市区的管理体制也多种多样。

1. 城市型政区之间的关系

城市型政区之间的关系,中国与西方国家有很大不同;在单一制国家和联邦制国家也有一些差异。突出的不同是中国的城市之间缺乏横向的平等合作关系,城市的发展和扩张达到一定程度而发生冲突时,这种冲突无法通过平等协商加以解决,往往只能通过提高城市级别以进行垂直管理、甚至直接用兼并的方式来消除矛盾。西方国家的城市地位基本平等,城市之间横向的合作关系发达,而城市的合并等因程序复杂,实施较为困难,城市之间的垂直领导甚至直接兼并的方式更为罕见。联邦制国家较之单一制国家,横向关系更为发达,而纵向的合并和兼并就更为困难。

（1）中国的垂直领导型。中国的市按照宪法和有关法律的规定，可分为直辖市、设区的市（均为地级市）和不设区的市（包括个别地级市和所有县级市）3种。按照正式的行政建制可分为直辖市、地级市（多为管县的市）和县级市。除上述正式的等级划分外，在不同时期，为适应不同需要，还设立了一些具有特殊行政地位的市。如副省级市（包括部分省会城市和计划单列城市）、较大的市、经济特区市以及沿海对外开放市等，并形成市（直辖市、地级市）管县（县级市）的垂直领导格局。

（2）西方国家的平等合作型。西方国家的城市因多具有独立的法人地位，故而除了纵向接受上级政府管辖之外，彼此之间地位平等，没有领导与被领导的关系。同时，除了少数特大都市尤其是首都外，城市也没有等级之分。因此，城市之间发展了多种形式的合作关系。典型的如法国和美国。法国的市镇多达36 700多个，其中绝大部分人口少，规模小。市镇划分的如此分散使得经济计划、国土整治、城市规划等政策难以实施，市镇财政负担沉重。对于大多数市镇来说，由于种种原因，特别是财政危机，市镇自治原则实际上已成为一纸空文。因此，自20世纪五六十年代起，为了保护市镇居民的经济和社会利益，保证对满足居民的需要而必不可少的服务的维护，法国市镇出现了合并和组合的趋势。市镇组合涉及面广，形式多样，发展迅速。如出现了跨市镇协商会、市镇联合体、联合区、都市共同体、跨市镇合作委员会、市镇共同体、城市共同体等多种形式。美国则主要是因为近几十年来都会地区发展迅速，但限于体制和传统，都会地区难以建立足以统筹全局的、统一的地方政府，行政区域支离破碎。为解决这类问题，有关部门提出和试行了一些方案，除了地方单位的合并以及市县合治或建立都会县等措施之外，还通过都会联盟、特别都会区、地方合作、政府议会等方式解决所面临的问题。[①]

2. 都会地区的行政管理体制

随着城市化进程的迅速扩展，都会地区（城市群区、大都市地区）

---

① 杨百揆编：《现代西方国家政治体制研究》，第465页，春秋出版社1988年版。

纷纷出现。城市逐渐彼此相连,该类地区的行政组织与管理已经成为世界各国广泛关注的重要问题。它关系到都市化地区政府之间的各种利益关系协调、公共服务的充分供给、都市发展的空间模式、都市政府效率的提高等许多重要方面。国际上都会地区的管理体制发展经历了几十年的历史,在西方各国特定的政治文化背景条件下,形成了两种典型的政府组织与管理模式,即单中心体制和多中心体制。前者多见于单一制国家,如英国、法国等,后者则以美国为典型。[①]中国还没有确立自己的都会地区行政管理体制。但20世纪50年代以来的直辖市的设立及其演变(逐渐辖县)和80年代以来实行的市管县(市)体制,却顺应了都会地区管理和发展的需要,实际上使中国成为一种单中心的都会管理体制。

(1) 单中心体制。单中心体制,亦称一元化体制。是指在都会地区具有唯一的决策中心,有一个统一的大城市机构。它可以是内部有若干小单位相互包容和相互平行的一个政府体系,或者更可能是一个双层结构体系。即一个大都市地区范围的正式组织和大量的地方单位并存,它们之间有多种服务职能的分工。典型如英国,20世纪80年代之前的都市郡和目前尚存的大伦敦政府,以及日本的东京、法国的巴黎、加拿大的多伦多等。中国的北京、上海等直辖市和一些地级市也属于这种体制。

(2) 多中心体制。多中心体制又称多元化体制。是指大都市地区存在相互独立的多个决策中心,包括正式的综合政府单位(州、市、镇等)和大量重叠的特殊区域(如学区和其他特别区)。在西方,尤其是美国,多中心体制是都会地区最常见的公共组织。具体组织形式主要有:①都会联盟。即地方单位在共同利益的基础上实行有限的合并,中心城市和自治成员单位之间实行分权,中心城市政府行使诸如卫生、教育、供水、消防、警察等事项的管辖权,各个成员单位则保留诸如废物处理、娱乐、街道养护等事项的管辖权。②特别都会区。其主要任务是解决都会地区的建筑规划、卫生、供水、治安等问题,一

① 刘君德主编:《中国行政区划的理论与实践》,第453—455页,华东师范大学出版社1996年版。

般只履行一种或几种相关的职能，各地方单位仍继续存在，履行除赋予特别都会区以外的其他职能。③地方合作。即都会地区的各地方政府通过自愿合作，解决许多共同的问题。中心城市的政府可以与其他市政府、县政府就某些特殊事务订立合作协议，以避免不必要的重复。合作的事务包括机场管理、建筑监督、选举活动、消防、公共保健、医疗设施等。大部分合作协定是契约性的，明确限定需要合作解决的具体事务。各自治单位的原有权力和地位不受影响。④政府议会。即以地方政府单位（一般是市或县，有的也包括学区和特区）为议会成员。议会设立一个具有立法机关性质的、有时被称为“会议”的机构，还设立一个处理日常行政管理事务的行政委员会，主要任务是制定或调整本都会地区的发展规划，协调解决土地使用、交通运输等地方问题，主要工作方式是批准或者否决地方政府的提案。美国的“纽约大都市区”就是该类的典型。据统计，在其中有权筹集和使用资金的管理机构近1500个。

由于中西方各国各地区都市化发展的政治、经济、人文社会、历史和自然等环境条件不同，居民偏好也有差异，因而各国都会地区公共行政组织与管理模式的选择也不相同。有的建立了大都市政府，有的则建立各种具有特殊功能、大小不一、可以叠置的管区。目前，在都会地区是实行单中心体制（建立一元化的大都市区政府）好，还是实行多中心体制（建立多元化的城市联合协会等）好，尚未有明确的结论，也或许根本就不会有统一的结论，因为各有其形成的背景和优缺点。但一般认为，在多中心体制下，可以有多种不同规模的组织提供最好的公共商品生产和消费的组合及各种公共服务，更能满足公众的需求。

第十四章

特殊类型政区比较

相对于上述普通的、常规的政区类型,所谓特殊类型的政区则是指对某些具有特殊问题、需要特殊处理的区域,在建制上或在管理方式上,与普通的政区区分开来,并给予不同于普通政区的法律地位和管理权限。设立这类政区的原因,一方面是政治上的,或是由于国内民族问题的存在需要特殊对待,或是由于地理距离与本土过于遥远而使得直接统治管理不便,或是特定的历史发展进程所造成,或者因为其政治、经济地位显赫,国家为了有效地维护统一,便于管理,而作出特殊的制度安排。另一方面,作为一种权宜之计,国家在某些特定时期,出于某种特定的目的,主要是行政上或经济上的考虑,而在某些局部地区临时设立一些有别于一般常规类型的政区,或赋予其特殊的地位和职能。前者是一种政治性的、慎重的制度安排,多以宪法、根本法等主要法律来确定其地位,不能轻易变更。后者则多是政府的施政行为,稳定性差,具有暂时性。具体可以划分为"民族型政区"、"特别行政区(政治性的特殊型政区)"、"经济性、行政性的特殊型政区"和"临时性的特殊型政区"等种类。特殊类型政区因国家不同而各有特点,往往都是因时、因地而设置,没有统一标准,故最为多样。

一、民族地区政治制度与民族型政区的比较

民族是人们在历史上经过长期发展而形成的稳定的共同体。广义的民族包括人们在历史上形成的、处于不同历史阶段的共同体,如原始民族、古代民族、近代民族及现代民族等。同时还有其他广泛用法,或作为多民族国家各民族的总称(如中华民族),或作为一个地域内所有民族的统称(如非洲民族、阿拉伯民族)。狭义的民族专指资

本主义发展时期形成的具有共同语言、共同地域、共同经济生产以及表现于共同文化特点的共同心理素质的稳定的人群共同体。[①] 当今的世界，乃是一个民族关系错综复杂，民族问题普遍存在，民族因素具有广泛影响的世界。目前，世界上共有2000多个大小民族，交错分布在200多个国家和地区。国家少，民族多，其中属于单一民族成分的国家为数甚少，而绝大多数国家是多民族国家。这就决定了几乎在所有国家，都有一个如何对待这些处于少数民族地位的异族居民的问题。对于这些民族问题，不同的国家在不同的历史时期，有不同的解决方式。总体而言，古代和近代时期，是民族国家的形成时期，当时大多数国家采取了加速同化的措施，不承认少数民族的特殊性，政区的设置也基本同于普通型，或即使临时设置特殊政区，也仅为权宜之计，并逐渐转化为普通型。当代开始重视少数民族的权利，因此政策发生变化，即允许各民族长期共存，保持多样性，在政区的设置上，也有所体现，出现所谓“民族型政区”。

（一）民族问题及其解决方式

民族有自己的共同意识，民族主义就是民族意识的一种理性发展的结果。它以对民族利益的认同和民族关系问题的理性思考为基础，以民族团结和统一为目标，是一种理性化的意识形态。在民族意识形成之前，人类社会中的族类共同体并非处于无共同体意识状态，而是经历了由氏族、部落意识再到部族意识等几个族体意识的发展过程。随着历史的演进，人类共同体相同祖先的意识、共同语言、相同的宗教信仰以及休戚与共的发展历程等直接推动和促进了现代民族意识的形成。中世纪晚期以来，现代民族意识最先在欧洲、继而在全世界产生了。作为意识形态的民族主义都以建立民族国家、实现统一作为现实目标。[②] 民族主义自近代以来直至当代，都是一种重要的意识形态和实践过程。近代从西欧开始并扩展至全世界的民族

---

① 靳尔刚、张文范主编：《行政区划与地名管理》，第156页，中国社会科学出版社1996年版。

② 王丽萍：《联邦制与世界秩序》，第31—35页，北京大学出版社2000年版。

国家的建立大潮，深刻地说明了民族主义的巨大影响力，其最终目标是要建立单一制的(单)民族国家。但在现实中，由于各民族发展程度不一，以及历史进程的限制，并非所有的民族都能够建立自己的国家，总有一些民族会作为少数民族而生活在其他主体民族所建立的国家之内。对于这些少数民族，如何既承认其应有的权利，又不破坏既有国家的稳定和统一，就是一个重要的制度选择和创新的过程。换句话说，由于诸种原因，使得对某些少数民族的承认与保护，不一定非得经由建立单一制的(单)民族国家来完成。世界各国中央政府在面对维护统一与克服分离主义的过程中，可以采取多种方式。其中，包括采取特殊的政策和管理方式，并在中央政府设立有关职能机构，也包括采用行政区划，设立民族型政区的手段。

1．特殊政策和有关机构

对于一些单一制也是相对来说主体民族占绝对优势的国家来说，经历过一个从不承认少数民族权益、采取同化政策以致引发种种争端，到逐渐认识到其应有的地位并给以积极的扶持这样一个演变过程。虽然在建制上并未将其与其他地区加以区分，但对少数民族聚居的地区，采取特殊的经济、尤其是文化和宗教政策，以保持其民族特性，并在中央机构的设置中对此加以考虑和安排。例如，直至20世纪60年代之前，泰国与很多亚洲国家一样，不承认多民族的存在，居民不划分为不同民族，而认为所有居民都是泰人，只是按某些特征划分为泰人、华裔泰人、山地泰人、穆斯林泰人。泰国政府在全国推行同化统一的政策，但这一政策引起很多矛盾甚至反抗。民族关系中最突出的问题是南部马来人(即穆斯林泰人)在相当长时间内一直拒绝接受泰政府的同化统一政策，对泰国政府在他们当中推行泰语、泰俗、封闭宗教学校的强制同化政策竭力抵制，并曾长期进行过分裂主义的武装斗争。20世纪60年代，泰政府逐渐认识到保留各民族传统文化、宗教、语言的重要性，在做法上开始有所改变。为了制定和推行更有效的政策，设立了一系列组织机构，采取了一系列新措施。1960年设置内务部地方行政局和行政调整部，1961年设置南部开发委员会，1964年中央政府在也拉设置派出机构行政调整中

心。1963年至1964年制定任命行政官员标准,明确规定赴任南疆各府的官吏必须通晓伊斯兰教。1971年制定了穆斯林子弟优先入大学的措施,等等。在经济方面,政府投资搞很多建设项目,并在其第五次经济开发中,将南部边境地区列为特别开发区,给予许多优惠政策。目前,这种灵活性政策已取得成效。欧洲的罗马尼亚也有类似的过程,1989年后,新政府专门设立了少数民族事务部。其他如英国的北爱尔兰事务大臣、美国参议院中的印第安人事务委员会与内政部的印第安人事务局、新西兰内阁中的毛利人事务部等,也都是类似的机构。甚至有些国家在宪法中直接规定正副总统和总理、议长等主要领导人的民族属性,以体现民族的构成和权利,如斐济、黎巴嫩、塞浦路斯等。

2. **设置民族自治型政区**

对于面积较小、且主体民族占优势的单一制国家而言,可以采取政策上的灵活措施,并通过在中央的机构设置甚至人事安排加以体现,来减少和解决民族矛盾和问题。但如果处置失当,或受外界影响,仅仅通过特殊政策或中央机构、人事的安排仍然不能解决民族之间严重的问题,这种情形在塞浦路斯、斯里兰卡等国都有发生。有些大国,领土广远,人口众多,民族数量多且交错分布,民族问题就远非特殊的政策或有关机构就能解决。为了解决维护国家统一与保持民族特性的难题,就采取设置民族自治型政区,从国家的基本结构和根本大法上对此给以保证。当前,世界各国民族型政区主要有两种设置方式,即单一制国家的"民族自治区"和作为联邦制国家的组成成员单位。前者多是传统的中央集权制国家,在新的意识形态或民族矛盾激化的背景下,将民族聚居区单独设立自治政府并赋予其特殊职权,以便他们自主地管理本地方及本民族事务。如二战之后的一些社会主义国家,像苏联中的一些加盟共和国(如俄罗斯的共和国、自治州、自治区)、罗马尼亚、越南等国。中国的"民族区域自治"制度最为典型,并载入宪法,成为国家的基本政治制度。西班牙在20世纪70年代后期以来的地方政区改革,也是在原先单一类型的政区体系之外,通过增设民族自治型政区,来减缓地方分离主义的压力,以维护国家的统一

与稳定。后一种方式,即直接通过采用联邦制的国家结构形式,并以联邦制本身的灵活性、包容性体现出民族自治的内涵。这种方式较之前者的自主权更大,地位也更高。不过,并非所有的联邦制国家都是出于体现民族自治而选择这一结构模式的,有些是由于历史原因造成分立的格局,有些则是由于地理的天然阻隔。同时,也并非所有的联邦组成单位都是民族型政区,有些只是普通型的常规政区,在这种情况下,单从政区名称上是看不出差别的。

(二) 民族型政区的两种主要形式比较

虽然没有民族自治型政区之名,但相当一部分国家在确定国家结构的时候选择了联邦制而非单一制,却直接或主要是为了解决比较突出的民族问题。因为这种民族问题的存在,使得在单一制的国家框架之内,已经无法容纳不同民族之间利益的巨大差别和日益激烈的冲突。因此,就实质而言,许多联邦制国家下的组成成员单位与单一制下的民族区域自治地方一样,都是民族型政区。两者各有特点,也各有利弊,并且既可以相互转化,即单一制转化为联邦制(比利时、苏丹、斯里兰卡),或联邦制转化为单一制(南非),又有向其他方向转化的可能,如民族型政区转化为普通型政区(越南),或使国家解体(捷克斯洛伐克、苏联、南斯拉夫)。

1. 以联邦制包含和体现民族自治型政区

在民族国家这一庞大的利益共同体的形成过程中,以地域为基础的局部利益与整体利益没有完全重合,而是相互竞争又不断妥协。局部利益占上风时,就是分离、分裂势力上升的时候,此时整个局面呈现出分裂和独立的态势。当整体利益被广泛认同并因而形成优势时,统一便呈现出很强的、明显的趋势。在统一成为一种大势的情形下,局部利益仍在与整体利益进行着对抗与合作、竞争与妥协。就整体而言,民族国家这一庞大的利益共同体是由两个或两个以上的地域共同体所组成的,不同地域共同体具有不同的利益,甚至存在难以统一的巨大的分歧。局部利益之间本身就存在着竞争和对抗,整体利益是对不同局部利益中的共同点的包容和权衡

不同局部利益之后所做的理性的、必要的补充和调整。因此，不同的局部利益在整体利益中得到体现和表达的程度是不同的。当不同地域共同体及其利益呈现出鲜明的个性与丰富的多样性，并进而产生巨大分歧时，整体利益的容纳性、包容量和整合能力就面临考验和挑战。于是，现代意义上的观念形态的联邦制就在个体特征迥异且局部利益纷繁多样的条件下萌芽了，以此为基础的能够包容和吸纳不同差异性与多样性的联邦制，就成为民族国家构建过程中一种可行的、现实的制度选择和安排。现代联邦制的观念萌芽于民族国家构建过程中建立统一国家的愿望和努力，在保留多样性的同时整合和协调难以统一的利益，并尽可能地实现最大的一致性，这是观念形态的联邦制的核心内容。① 联邦制作为一种国家结构形式之所以被选择，主要有两种情形：一是在民族国家构建时选择了联邦制，二是在单一制的国家结构形式无法容纳过多的差异性而使民族国家面临整合危机时改行联邦制。

（1）民族国家构建时选择联邦制。民族因素对于国家结构形式的选择具有重要影响。其中民族构成及与之相关的语言构成、宗教信仰等方面的影响尤为突出。民族因素对国家结构形式的影响要通过一个重要的中介：地域基础。即在一个共同地域之上的多个民族以各民族聚居的方式存在，在地域分布上有明确的分野。这一类国家有缅甸、印度、巴基斯坦、加拿大、尼日利亚、坦桑尼亚、南斯拉夫、波黑和瑞士。如尼日利亚全国共有 250 多个民族，其中豪萨族、约鲁巴族、伊博族和富拉尼族是 4 个最大的民族。从民族的地域分布来看，豪萨族和富拉尼族是北部的主体民族，东南部的主体民族是伊博族，约鲁巴族则是西南部的主体民族。该国的民族构成以及在民族分布相对稳定的地域界线对其联邦制的国家结构形式具有显著影响。再如，瑞士的主体民族被笼统地称作“瑞士人”，但相互之间却是以语言作为其分野的。讲德语、法语、意大利语和列托—罗曼语的瑞士人分别被称为“德语瑞士人”、“法语瑞士人”、“意大利语瑞士人”以及“列托—罗曼语瑞士人”，这 4 个语言集团也

① 王丽萍：《联邦制与世界秩序》，第 37—38 页，北京大学出版社 2000 年版。

就是通常所说的瑞士的4个民族。瑞士的语言界线是相对固定的，在全国26个州中，东部、北部和中部的19个州为德语区，西部的6个州为法语区，南部的提契诺州是意大利语区。瑞士的主体民族以语言作为相互区别的界线，进而在地理分布上又形成了相对集中和固定的语区，其民族构成对国家结构形式的影响显而易见。印度的语言构成对其国家结构形式的影响也是非常深刻的。在印度，建立语言邦的斗争有着很长的历史。国大党早在20世纪20年代为争取各族群众的支持，就曾把建立语言邦列入党纲。所谓建立语言邦，就是按照语言的原则重新划分行政区域，使讲同种语言的居民尽量居住在一个邦内。到60年代后期，语言邦的建设基本完成。从此，在英国殖民统治的基础上，印度又被划分为14个与语言使用区域相一致的邦。不管这些语言邦的建立对民族关系和国家统一的影响如何，其中所反映的语言构成对国家结构形式的影响却是不容忽视的。同样，双语制在加拿大既是其联邦体制安排的原因，也是其结果。英语和法语是加拿大的两种主要语言，两种语言都被赋予官方语言的地位，体现了对英语民族和法语民族同等的尊重。在加拿大的10个省区中，法裔居民集中的魁北克省是最大的一个省份。①

（2）单一制转化为联邦制。这一类国家为数不多，但各有特点。包括苏丹、斯里兰卡、比利时以及当时的苏联和当代的俄罗斯。斯里兰卡曾经有过长期的殖民地历史，并在独立时以单一制的国家结构形式实现其民族主义。僧伽罗族和泰米尔族是其两个主要民族，前者信佛教、讲僧伽罗语，后者信印度教、讲泰米尔语。但在英国殖民统治的过程中，殖民当局利用宗教或民族矛盾分而治之，使得长期以来民族矛盾尖锐对立，加之独立后执政的僧伽罗人政党一度执行歧视泰米尔人的政策，激化了这两个民族之间的矛盾，造成国内暴力冲突不断。因此，至1995年，政府公布“权力下放”方案。根据这一方案，斯里兰卡成为一个“地区联邦”制国家。全国设9个行政区，以取代现有的9个省，在泰米尔人集中居住的

---

① 王丽萍：《联邦制与世界秩序》，第90—93页，北京大学出版社2000年版。

北方省和东方省通过重新划分地界成立“东北地区”。这一方案将中央政府的权力大幅度下放到地区级行政机构，“地区委员会”可在社会治安、土地安置、地方政府、住房建设以及道路、航运、农业、医药、卫生、能源及税收等47个方面行使权力。国防、外交、移民、邮电、通讯、货币、民航、铁路等69个方面仍由中央政府负责。在财政方面，由国家财政委员会向各地区分配发展资金。[①] 1993年，比利时也由单一制改行联邦制，其原因不同于斯里兰卡。这里既有比利时各民族间长期存在的语言冲突，也有国内各地区经济发展不平衡以及人口等问题。其中，瓦隆人（讲一种没有形成文字的法语方言）、佛拉芒人（类似于荷兰语）和讲德语的人之间的语言、文化冲突尤其明显。经过不断调整语言政策和设立相关机构，还是无法消除民族矛盾。最终，按照语言边界重新划分行政区域，并赋予实权，使国家具有了联邦的性质。[②] 当时的苏联和当代的俄罗斯从单一制转化为联邦制，则是复杂的民族问题与意识形态的结合。苏联和俄罗斯联邦都是一个民族众多、地域广袤的大国。十月革命前的沙皇俄国实行单一制，是一个中央集权的国家。十月革命后，沙皇帝国的统一分崩离析，各民族地区相继出现了一批新独立的主权国家。在当时的情形下，布尔什维克认为，要遏制和粉碎国内外反动势力以及各民族地区资产阶级瓦解苏维埃国家、破坏十月革命成果的企图，同时又解决民族问题，使各民族在平等自愿的基础上由分裂走向统一，联邦制是最适当的国家形式。而作为苏联加盟共和国之一的俄罗斯，在苏联体制下则主要以民族区域自治作为解决民族问题的制度安排，即基本是一种单一制的国家结构。苏联解体后，面对国内复杂而尖锐的民族矛盾，为了避免重蹈苏联的覆辙，1992年，俄罗斯正式确立了联邦体制，并以宪法的形式明确了89个联邦主体，其中当时的21个共和国、1个自治州和10个自治区，都是民族自治型政区，尤其是联邦宪法赋予民族共和国以“国家的特殊地位”。

---

① 王丽萍：《联邦制与世界秩序》，第70—72页，北京大学出版社2000年版。

② 同上书，第73—75页。

2. 单一制国家的民族自治地区

应该说,与联邦制相比,单一制的国家结构对解决民族问题的制度空间和回旋余地都较小。因此,我们可以发现,世界上土地广阔、人口和民族众多的大国,往往都实行联邦制。而一些原先实行单一制的中小国家,也由于民族问题的激化而改行联邦制。但这并不是说,单一制的国家结构就不能妥善地解决民族问题。在民族聚居地区实行民族区域自治制度,就是一项在单一制的国家体制之内,借鉴和吸收联邦制的成分而作出的一种制度安排,也是一种制度创新。这种制度,以中国最为典型。其他国家有些也有设置,有些则尚处于变动时期。

(1) 中国的民族区域自治制度。在一个多民族的国家,解决民族问题是一个相当棘手且又敏感的问题。中国封建社会时,为解决民族问题,既有征战又有和亲政策。但由于民族压迫的根源一直存在,因而民族矛盾时而缓和时而尖锐,没有找到一种良好的解决途径。马克思、恩格斯在民族问题上,提出民族平等和民族团结的原则,指出被压迫民族"具有民族独立和民族自决的历史权利"。[①] 列宁在创立第一个社会主义国家时,为解决多民族问题,采取了联邦制的国家结构。很长一个时期,在共产国际形成了只要是由多民族组成的社会主义国家,就必然采取联邦制的国家结构形式。中华人民共和国的建立后,遵循了解决民族问题的民族平等和民族团结的原则,打破了多民族国家必然采取联邦制的定见,在单一制国家结构下创造出独特的民族区域自治。主要表现在两个方面:

其一,民族自治与区域自治相结合。《民族区域自治法》明确指出:"民族区域自治是在国家统一领导下,各少数民族聚居的地方实行区域自治,设立自治机关,行使自治权。"这种在国家统一领导下,以少数民族聚居地区为基础的地方自治体制,不同于其他单一制国家的地方自治或联邦制下的民族自治。它不是单一的民族自治或地方自治,而是民族自治和区域自治相结合。在民族自治地区的建制

---

① 《马克思恩格斯全集》第18卷,第630页。

上，是根据少数民族聚居的特点、民族关系、经济发展等条件，并参考历史情况，从有利于保障民族平等权利，实现民族团结合作和各民族的共同发展出发，来划分自治地区的区域范围和确定自治地区的行政地位。因而，它能够对分别聚居在国内不同地区的一个少数民族实行区域自治，或者对同一地区聚居的其他少数民族相应地实行自治。根据宪法和民族区域自治法的规定，中国民族自治地区的建制大体有三种类型：以一个少数民族的聚居区为单位建立的自治地区，以一个大的少数民族聚居区为基础建立的自治地区，以两个以上的少数民族聚居区为基础建立联合的自治地区。此外，分别聚居在不同地区的一个少数民族，也分别实行不同级别的自治。无论哪一种形式的民族自治地区，都有不少汉族居民，甚至有的民族自治地区，汉族人口还占多数。这是由中国各民族大杂居、小聚居的民族分布特点决定的。实行民族自治与区域自治的结合，既有利于保障少数民族管理本民族内部事务的权利，又能够保障各民族平等、团结、互助关系的发展，实现各民族共同繁荣。

其二，国家统一与民族自治相结合。在中国，既实行集中统一，又充分发扬社会主义民主，用法律保障各少数民族的平等自治权利。中国各少数民族是在统一的祖国领土上实行区域自治，各民族自治地区都是统一的中华人民共和国不可分割的一部分，是国家统一领导下的地方行政区域。各个民族自治地区的自治机关，是按照民主集中制原则建立的一级地方政权，同时又是实行区域自治的自治机关。因而，各少数民族地区都是统一的多民族国家的一部分，民族区域自治的自治机关必须维护国家的统一，坚持以四项基本原则作为团结各民族人民的政治基础和各项工作的指针，保证中央人民政府的统一领导和国家总的方针、政策和计划在各地方的贯彻执行。同时，从中央到地方各级国家机关，又要保证民族自治地区的自治机关充分行使自治权，照顾各民族自治地区的特点和需要，使自治机关有地方自主权，成为名副其实的保障少数民族平等权利和自治权利的地方政权机关。

（2）其他单一制国家的民族自治地区。其他单一制国家的民族自治型政区，主要有两类：一类是一些（前）社会主义国家，如苏联的

加盟共和国，在独立后，因其原先有自治共和国、自治州等的设置，直接带入新的国家。但走势如何，是转化为联邦制还是重新确定其在单一制下国家中的地位，尚不明朗，如塔吉克、乌兹别克、格鲁吉亚、阿塞拜疆等。越南独立后曾经有自治区的设置(越北自治区、西北自治区)，但于1975年撤销。另一类主要是欧洲、美洲及亚洲的一些单一制多民族国家，方式不一。如意大利在全国20个区当中，有5个是特别区，即西西里区、撒丁区、特兰提诺——上阿迪治区、瓦莱·达奥斯塔区、费留利——威尼斯·朱利亚区，它们都位于国家边陲地带或岛屿上，在社会、历史、语言、文化、民族传统和自然条件方面有着不同于普通区的种种特点。因此，宪法第116条赋予它们“特殊的自治形式和自治条件”。它们有自己的专门条例，在立法方面比普通区的权力更为广泛，在一些特定的问题上，它们制定的法律可以只服从宪法而不受一般法律的约束。[①]西班牙则是在70年代末期开始逐步实行建立民族自治区的方式来缓解巴斯克和加泰罗尼亚人的分离主义挑战，在原有50个省的基础上，各省联合或单独构成17个自治区，并将有关权力下放。但尚不稳定，有向联邦制转化的趋势。[②] 其他如印度尼西亚设有2个特别自治区，巴拿马有1个特区(即印第安人自治区)等，也各有特殊的政策和权力。

二、其他类型的特殊型政区比较

当代世界各国的行政区划体系，除了前述地域型、城市型和民族型这三大主要的类型之外，还存在一些特殊的行政区。它们不仅在名称上有别于普通行政区，而且其设置的原则、标准及目的也都和普通行政区有所不同，可统称之为狭义的特殊型政区。概括地讲，特殊型政区是相对于当时地方普通行政建制而言的一种地方行政区域单位。即国家为了满足某些特殊需要，包括政治、经济、军事需要等，在

① 金太军:《当代各国政治体制——南欧诸国》，第165页，兰州大学出版社1998年版。

② 金涛、孙运来主编:《世界民族关系概论》，第284—291页，中央民族大学出版社1996年版。

特定的地方、特定时期设置的不同于普通行政区的特殊行政区域单位。该类政区一般都有设置原则灵活、条件随机、行政地位特殊以及临时性和过渡性等特征。[①] 按照其设立和变更的程序、机构设置和职能以及管理方式等的差别,可分为正式行政区与非正式的或临时性的行政区两大类。前者又可细分为“政治性的特殊型政区”和“行政性、经济性的特殊型政区”等,其内部又各有不同。

(一) 政治性的特殊型政区

政治性的特殊型政区是由于政治统治的需要,把若干地位特别重要的地区或有独特历史进程的地区,以及地理位置与本土过于遥远或人口过于稀少的地区与其他普通型政区区分开来,单独加以设置,赋予特殊权力和职能并由宪法或根本法加以保证,较之其他类型的政区地位要高。主要包括三类:第一类是国家内部的首都和个别重要城市所在地区,基本为城市型。第二类主要由殖民地历史所造成,如中国的特别行政区和过去一些殖民大国的海外领地、领土等,这类政区兼有地域型和城市型。第三类则是在国家外围、边缘甚至远隔重洋的地区,或人口过于稀少之地,如历史上美国的准州,目前的加拿大、澳大利亚等地方,多为地域型,该类有些还具有临时性政区的特征。

1. 首都和重要城市或重要地区的特殊建制

世界各国,无论大小,几乎都把首都所在地区建制为中央直辖型政区,即一级政区,而不管其面积与人口规模大小。单一制国家一般将其设为直辖政区而与其他各种类型的政区并列(直辖市、都、特别市),联邦制国家则往往将其作为一个特殊成员单位(首都区、国家区、联邦区、特区、直属区等),直辖于联邦政府。前者如中国的北京市、法国的巴黎市、日本的东京都等;后者则如美国的华盛顿(哥伦比亚特区)、马来西亚的吉隆坡(联邦直辖区)等。另外,在某些国家,还将首都之外的个别都市,尤其是该国的经济中心,或迁都之前的首都

---

① 靳尔刚、张文范主编:《行政区划与地名管理》,第 179—180 页,中国社会出版社 1996 年版。

等，也赋予特殊的地位，如中国的上海等几个直辖市。俄罗斯则把圣彼得堡与首都莫斯科一样也作为联邦的直辖市，并同属于俄联邦的构成主体。德国除首都柏林城市州外，亦将汉堡和不来梅也作为城市州与其他州并列。还有少数国家，则把个别具有特殊意义的地区（如宗教圣地），也给予特殊地位。如希腊的阿索斯山区，按照该国宪法的规定，实行与希腊其他地方不同的地方自治体制，“依照其古老的特权地位，是希腊国家的一个自治部分”，其行政机构的细则及其活动方式，由《阿索斯山区宪章》确定。①

2. 殖民地历史所造成的特殊型政区

近代以来，主要是欧洲许多国家在海外占有广阔的殖民地。二战以后，大批殖民地获得独立。但少数殖民地宗主国，如英国、法国、西班牙、葡萄牙、丹麦等，以及美国，仍然占有一些海外领土。同时，也有若干殖民地回归母国。前者由于与本土相隔遥远，居民成分复杂，宗主国在统治上往往采取特殊措施，使该地具有特殊地位和权力，构成其海外领地、海外省或特殊的自治地区。后者大部分采取了与母国同样的统治方式，成为普通型政区。但也有一些国家对其采取特殊的统治措施，使之形成具有特殊地位和权力的特殊型政区，典型如中国在香港和澳门回归之后，按照“一国两制”思想所设立的特别行政区。

3. 中国单一制下的特别行政区

在1997年和1999年中国收回香港、澳门的主权后，在单一制国家结构形式中创造出了全新的、具有中国特色的新模式——“一国两制”。即在统一的中华人民共和国的主权范围内，在大陆坚持社会主义制度的前提下，在香港、澳门设立实行资本主义制度的、享有高度自治权的特别行政区。具体说来，根据宪法规定设立特别行政区，直辖于中央人民政府；特别行政区享有高度自治权，除外交和国防事务

---

① 金太军：《当代各国政治体制——南欧诸国》，第295页，兰州大学出版社1998年版。

由中央人民政府管理外，特别行政区享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，现行的社会、经济制度不变，生活方式不变，法律基本不变。特别行政区政府由当地人组成等。这种模式不同于中国在单一制国家结构下所建立起来的地方政府体制结构，而与联邦制国家结构形式下的中央政府与各成员政府之间的关系相似，但性质又完全不同，主要表现在以下 3 个方面。

(1) 特别行政区享有非主权性的高度自治权。这不是特别行政区本身固有的，而是由中央政府授予的，其性质是国家主权的派生。联邦国家的成员本是主权国家，在组成或参加联邦时，分出一部分主权给联邦，但仍保留一部分主权在自己手里。因此，它所享有的权力属于主权范畴，与地方自治权是两种不同性质的权力。另外，两者的内容也不尽相同。由于联邦是各成员自愿联合组成的，所以成员保有退出联邦的权力。但是，特别行政区享有的高度自治权不包含此种权力。

(2) 在“一国两制”基础上实行高度自治。不论是单一制模式下的地方自治，还是联邦制模式下的地方自治，地方行政区实行的政治经济制度，是同整个国家的政治经济制度相同的。而特别行政区是按照资本主义的经济制度、政治体制、法律制度和司法制度实行地方自治，全国性的法律除某些特定情况外，一般不在那里实施；即是在实行与整个国家不同制度的基础上自治。因此，特别行政区的高度自治权虽然是由中央政府授予的，但是自治权的运作的方式却不是按照国家基本制度的框架和原则，而是按照完全不同的特别行政区原有制度的框架和原则。

(3) 中央政府对特别行政区的管辖与一般内地地方政府也有所不同。在单一制国家结构形式下，中央政府对内地地方政府实行全面领导，一般地方政府的地方事务，没有一项是中央不能过问的。即便是在联邦制模式下，中央政府可以依据宪法，要求联邦各成员实行与国家一样的基本政治和经济制度。在税收的划分上，由中央政府与联邦各成员政府协商决定，中央政府有权调节划分的比例。然而，特别行政区享有高度的自治权，凡属高度自治范围的事务都由特别行政区自己管理，政治制度、经济制度独立，同时财政税收制度、货币制度独立。中央政府所负责管理的仅限于特别行政区的防务、与特别行政区有关的

外交事务以及其他属于国家主权和国家整体权益范围的事务。[1]

4. 其他国家的地方自治地区或海外省、海外领地

其他国家的该类政区，主要是殖民地宗主国在其原殖民地设置的特殊型政区，有特殊的法律地位和较多的管理权限。例如，荷兰的荷属安地列斯和阿鲁巴，按照王国法律规定，荷兰、安地列斯、阿鲁巴 3 个地区各自处理自己有关的事务，并在平等的基础上彼此相互支援。安地列斯和阿鲁巴具有地区自治权，它们与荷兰是平等的伙伴关系。每一地区的政府成员对本地区所选出的议会负责，有关王国的一些事务根据法律程序由荷兰、安地列斯、阿鲁巴共同处理，允许两地有自己的宪法。[2]共同事务中最重要的是国防、外交与国籍方面的事务，规定只有整个王国可以缔结条约和国际公约。法国于 1947 年将留尼汪岛、瓜德罗普岛、马提尼克岛和法属圭亚那设置为海外省，1982 年又加设海外大区，即上述 4 地同时享有省和大区的地位。海外省和海外大区受制于省和大区的共同法，但具有一定的特殊性。它们可根据自己的特殊情况对立法制度和行政组织采取相应的措施，并可在国家外部事务的协调方面起重要作用，在防务方面也拥有特别权力。另外，法国还于 1956 年设有海外领地，目前共有 4 个，即法属波利尼西亚群岛、新喀里多尼亚群岛、瓦利斯和富图纳群岛以及法属南半球和南极属地。这些海外领地较之海外省具有更大的自治权，共和国政府在此的权力极为有限。[3] 其他如芬兰的奥兰群岛，丹麦的法罗群岛、格陵兰岛，葡萄牙的亚速尔群岛、马德拉群岛，美国的波多黎各、维尔京群岛、关岛、美属萨摩亚等，也都各具特色。

5. 人口过于稀少或位置偏远而设立的特殊型政区

该类政区一般地广人稀，位置偏远，故较难或无必要组织自治政府或地方政府，故一般直属于中央政府或联邦政府。待经济发展、人

---

① 陈小京等:《中国地方政府体制结构》,第 144—147 页,中国广播电视出版社 2001 年版。

② 张东升:《当代各国政治体制——荷兰》,第 137—139 页,兰州大学出版社 1998 年版。

③ 潘小娟:《法国行政体制》,第 107—113 页,中国法制出版社 1997 年版。

口增加达到一定规模时，改设普通型政区，这多见于联邦制国家。如历史上，美国西部一些州开始时只设准州，后陆续改设为州。目前，尚有如加拿大的两个地区（西北地区、育空地区），澳大利亚的一个地区（北部地区），委内瑞拉的两个边疆区（亚马孙、阿马库罗三角洲）和一个联邦属地（由72个岛屿组成），巴西的3个地区（阿马帕、费尔南多-迪诺罗尼亚、罗赖马）等。

（二）行政性的、经济性的特殊型政区

行政性的、经济性的特殊型政区也是一级正式的行政建制，有自己的地方政府。该类政区主要是出于经济开发（如中国）或执行某些特别职能（如美国）的需要，为了行政管理的方便，而因地制宜加以设置的。故主要为基层政区，层级较低。世界许多国家在不同时期都有该类政区的设置，但以美国最为普遍和典型。

1. 中国的经济开发型政区

该类政区在中国主要表现为国家为开发某个地区的矿产、林业、旅游业、盐业等资源而设置的，实行与普通行政区不同的政企合一的行政管理体制。这类行政特区的名称比较混乱，建国后曾设过的有特区、工矿特区、工业区、矿区、盐区、特别区、管理局、林区、工农区、风景名胜区、管理委员会等。一般说来，其名称因开发资源或对象的不同而不同。中华人民共和国成立以来，共计设置过40余个这类特区，目前已基本撤销，仅余3个。由于这类政区都是国家为开发和保护某种资源或开发某个地区而设置的，因而有着强烈的开发性特点。同时，都是以该特区内某个大型企业或事业单位的主管机关兼理地方政务，即实行政企合一的行政管理体制。[①]

2. 美国的行政管理型政区

美国除了县、市、镇的地方政府以外，还有大量的特别区（包括学

① 靳尔刚、张文范主编：《行政区划与地名管理》，第183—184页，中国社会出版社1996年版。

校区)。所谓特别区是由州议会决定成立的、用以完成政府难以处理的特别问题而设立的单一职能的地方政府。特区种类繁多,如学校区、灌溉区、消防区、水供应区、卫生区、公园区、土壤保护区、公墓管理区等,广泛存在于除阿拉斯加和哥伦比亚特区以外的其他各州。特别区一般由管理委员会进行管理,其委员有的由区内的居民选举,也有的是由上级政府任命,任期 2 至 6 年不等。学校区实际上也是一种特别区。学校区历史悠久,在殖民时代就已经出现。学校区独立于地方政府之外,自行管理。在中西部地区,又分为小学学校区和中学学校区,分别提供小学和中学教育,负责实施联邦和州的教育部门的计划和政策。学校区设管理委员会(也有的称为董事会或教育委员会)进行管理,城市学校区的委员会有的由市长任命,但大多数学校区的委员会均由区内选民选举产生。委员会负责聘任教师和学校管理人员,决定教学计划和学校管理的重大事务。特别区的一大特点,是其区划往往与普通行政区域不一致,也不属于所在的县、市、乡政府,甚至切割普通行政区域的疆界。在有的情况下,某些特别区如学校区尽管同乡、镇的区划一致,但管理分开,由独立的专门机关管理。[①]

(三) 非正式的或临时性的特殊型政区

这一类政区往往是在某种特定的时期,出于某种特殊的目的,由上级政府进行设置的。但缺乏法律依据,随意性强,故往往具有临时性质。管理体制也是五花八门,难以尽述。既有政治性的,如中华人民共和国成立后,曾经设置过大行政区和城关区、行署区、行政区、军事管制委员会、临时委员会以及设治区、山区、中心区、设治局、行政委员会、工作委员会等。也有经济性的,如中国的经济特区、高新技术产业开发区等。法国在 1982 年之前的经济大区,也有行政管理的职能。美国的田纳西流域管理局,也具有这类政区的性质。

---

① 马啸原:《西方政治制度史》,第 215 页,高等教育出版社 2000 年版。

第十五章

政区名称比较及中国政区名称对周边国家的影响

一、政区名称比较

中、外政区名称，无论通名还是专名，都存在一些可比性因素。当然，中外、尤其是中西文化背景相差过于悬殊，很大程度上是不可比的。固然，西班牙、意大利、荷兰、加拿大、巴拿马的 province 可以被译成"省"；但美国的 state、英国的 shire 虽被译成"州"、"郡"，而其真正的含义我们却不能用汉语的"州"、"郡"来理解。作为中国政区的"州"，产生于东汉末年，民国初年消失，中华人民共和国建立初期又将"州"用于少数民族地区的政区。"郡"是中国古代的政区通名之一，是统县政区，产生于先秦，消亡于唐乾元元年(758 年)。如果用中文的"州"、"郡"来理解美国的 state、英国的 shire，显然是不合适的，更不能将两者等同起来。

域外各国的政区通名，到底具体是什么含义，其实我们是不了解的，至少是很难知道的。只有他们自己国家、最多加上周围文化背景相似的几个国家的国民才能理解。将这些外国政区通名译成汉字，只不过表示人家国家也有这样的政区通名而已。并且，书刊的翻译也很成问题，如在权威的新版《世界行政区划图册》中，同一个 county，匈牙利 county 被译成州，挪威、爱尔兰 county 被译成郡，爱沙尼亚、克罗地亚、罗马尼亚 county 被译成县，而瑞典 county 被译成省。同是一个翻译过来的"省"，在加拿大等国的原文是 province，法国、萨尔瓦多、洪都拉斯的原文是 department，瑞典是 county，芬兰是 laani，波兰是 voivodship。[①] 可见，外国政区通名的翻译缺乏起码的规范。如果我

① 周定国主编:《世界行政区划图册》，中国地图出版社 1999 年 1 月版。

们据此加以比较研究，岂不成了缘木求鱼！

因此，这里所说的“中外比较”，只是指中国和周围邻近、文化背景相似的国家的政区地名比较。

二、中国政区通名对周边国家的影响

作为中国文化载体之一的中国地名学，经过两千多年来的传播和扩散，早已融入东北亚、东南亚许多国家地名的内核深处，因而这些国家的政区地名大多呈现出具有中国色彩的特征。政区地名通名方面，尤其明显。

（一）对朝鲜—韩国半岛的影响

朝鲜—韩国半岛历史上的政区地名通名，有郡、县、州、京、府、道等名称。这些都是从中国学去的。

中国的郡、县，始于春秋，战国时逐渐形成了郡县制，秦灭六国后将这一制度推广到全国。朝鲜半岛上最早的郡、县，是汉武帝时中国设置的朝鲜四郡。汉高祖末年，燕人卫满入据朝鲜；元封二年（前109年），汉武帝派兵由水、陆两路进攻，灭卫氏朝鲜，次年置为乐浪、玄菟、临屯、真番4郡，每郡辖有4至10余县不等，治所分别在朝鲜县（今平壤特别市大同江南岸）、沃沮县（今咸镜南道咸兴）、东暆县（今韩国江原道江陵）和霅县（今汉城特别市）。[①] 汉昭帝始元五年（前82年），罢临屯、真番两郡入乐浪郡，玄菟郡也向西迁治高句骊县（今辽宁新宾县西南）。魏晋、十六国以后，这些郡县陆续沦入高句丽之手。

高句丽兴起于中国东北地区，正式建国后定都国内城（今吉林集安市）。公元209年迁都丸都城（今集安市西北山城子）。公元4世纪初，高句丽南下占据乐浪郡地后，427年迁都平壤。此时，朝鲜半岛南部兴起了百济、新罗，分别定都于慰礼城（今汉城市汉江南岸）和庆州（今庆尚北道庆州）。三国鼎足，互争霸权，在朝鲜—韩国史上称为“三

---

① 参见《汉书·地理志》、《中国历史地图集》及周振鹤《汉武帝朝鲜四郡考》（载《历史地理》第4辑）。

国时代”。三国地方政区所采用的地名通名，或为郡、县，或为州、郡、县，与中国秦汉、三国、两晋、南北朝的政区通名完全一致。例如，高句丽末期有汉山州、唐城郡、羽谷县等164个州、郡、县。[1] 百济“分统三十七郡、二百城”，共有熊川州、月柰郡、豆肹县等147个州、郡、县，[2] 而新罗在统一朝鲜半岛之前也“有郡县，其文字、甲兵同于中国”。[3] 高句丽、百济、新罗还将一郡之长分别称作处闾近支、郡将、郡太守。

公元7世纪中叶，新罗在中国唐朝的帮助下，灭百济、高句丽而统一了大同江以南的朝鲜—韩国半岛。完成统一大业的新罗，对其整个版图的行政区划作了全面的整顿，自善德王六年至神文王五年(637—685年)在全国完成了九州的设置，[4] 即在新罗本土、百济和高句丽故地各置三州，合为九州(州治全在今韩国境内)。州下置郡，郡下辖县，政区通名系统完全向中国看齐，与中国三国、两晋、南北朝的政区通名完全一致。景德王十六年(757年)冬十二月，九州州名全部改成汉式名称，详细情况如下表：

表15-1　新罗的九州制度

旧州名	景德王改名	治所今地(隶属)	辖郡数	辖县数
歃良州	良　州	梁山(庆尚南道)	12	34
沙伐州	尚　州	尚州(庆尚北道)	10	30
菁　州	康　州	晋州(庆尚南道)	11	27
熊川州	熊　州	公州(忠清南道)	13	29
完山州	全　州	全州(全罗北道)	10	31
武珍州	武　州	光州(光州广域市)	14	44
汉山州	汉　州	广州(京畿道)	27	46
首若州	朔　州	春川(韩国江原道)	11	27
河西州	溟　州	江陵(韩国江原道)	9	25
总　计			117	293

资料来源：《三国史记》卷9《新罗本纪》“景德王十六年冬十二月”条。按同书《地理志》所载辖县数，除熊、全、溟三州相同外，其余均异，如良州辖33县、尚州31县、康州29县、武州38县、汉州49县、朔州26县，俱与《本纪》不合。盖《新罗本纪》与《地理志》所载政区资料非同一标准年代者耳。

---

① 《三国史记》卷37《地理志四》。《新唐书》卷222《东夷传·高丽》作“其州县六十”，与此有异。另可参见刘永智补作《高句丽地理志考初探》，收入其《中朝关系史研究》，中州古籍出版社1994年版。

② 《旧唐书》卷199上、《新唐书》卷220《东夷传·百济国》、《三国史记》卷37《地理志四》。

③ 《太平寰宇记》卷174“新罗国”。

④ 《三国史记》卷8《新罗本记》：“神文王五年春，复置完山州，以龙元为总管，挺居列州，以置菁州，始备九州。”又可参见李朝《世宗实录》卷148“广州牧”条。

按“州”作为地名通名，始于中国上古时代，《尚书·禹贡》、《周礼·职方》均记载了九州制度。由于长期受儒家经典的束缚，古人认为唐尧时已实行“肇十有二州”之制，夏禹已划天下为九州了。新罗的九州制度显系受中国上古九州观念影响而实行的，所以连韩国的历史学家也认为“九州模仿中国古代的九州”，“这种九重划分好像有意模仿中国夏朝的九州模式”。[①]

新罗在改九州州名为汉式名称的同时，景德王十六年(757 年)将原来郡、县的固有名称也全部改为汉式名称。如原新罗达勾火县(一作达弗城)，景德王改名大丘(今韩国大邱广域市)。又如原百济所夫里郡，景德王改名为扶余郡(今忠清南道扶余)。再如原高句丽冬比忽，景德王改名为开城郡(今朝鲜开城直辖市)。由此可见新罗政区地名汉化程度之深。

新罗在统一战争之前已开始置有“小京”。早在智证王十五年(514 年)就在阿尸村置小京(后废，今安康)。真兴王十八年(557 年)置国原小京(今忠州)，真德王八年(639 年)又置北小京(658 年废，今江陵)。统一后，文武王十八年(678 年)置北原小京(今原州)；二十年(680 年)置金官小京(今金海)，神文王五年(685 年)又置西原小京(今清州)和南原小京(今南原)。至此，五小京制度业已确立。景德王改国原小京为中原小京、金官小京为金海小京。[②] 按“京”字最早见于甲骨文，[③]，先秦时即被用来称呼首都。在这一点上，新罗是从中国学去的。不过，新罗在吸收中华文化时，不作简单的模仿，而有所创新，其五小京制度设置的时间比唐朝、渤海国的五京制还要早，[④] 辽、金的五京制恐怕与此也有渊源关系。

王氏高丽和李氏朝鲜的地方行政区划，地名通名有道、府、京、州、郡、县、镇、属县，即将全国划分为若干道，道下设府、都护府和州，以下

---

① 李丙焘：《韩国史大观》，第 115 页、李基白著：《韩国史新论》，第 80 页。

② 详见《三国史记》卷 4—5《新罗本纪》、卷 34—37《地理志》、李朝《世宗实录》卷 149—153《地理志》、《高丽史》卷 56—58《地理志》。

③ 《甲骨文合集》8079、《殷契佚存》936 等。

④ 唐朝五京制度是至德二年(757 年)十二月确立的，渤海国五京制则是大仁秀(818—830 年在位)之后才有的。

再分辖郡、县、镇或属县。高丽成宗时(981—997年在位),"置十道、十二州节度使,下辖州郡五百有余"。显宗时(1009—1031年在位),废节度使而置都护,全国有"五道、两界、四京、八州、十五府、一百二十九郡、三百三十五县、二十九镇"。[①] 李朝中宗二十五年(1530年)时,全国"分为八道",下辖6府、29都护府、19州、111郡、173县和61属县。[②]

府制、都护府制均起源于中国。唐在边疆地区置有安东、安南、安西、安北、北庭、单于六大都护府;王氏高丽在境内置有安东、安南、安西、安北、安边五大都护府,名称大多与中国唐朝的相同,李朝的大都护府、都护府制度即承此而来。府制确立于唐开元元年(713年),该年置京兆、河南两府,后陆续置河中、太原、凤翔、江陵等府。至唐末已有十府,宋元时府的建置逐渐增多,明初已遍地开花。高丽太祖时,置天安、京山、南原三府,成宗时置开城府,仁宗时置长兴府,忠烈王时置汉阳府。[③] 李朝在保持开城、汉阳两府(改汉阳府为汉城府)的同时,又有庆州府、全州府、咸兴府、平壤府等建置。[④] 此等府制,莫不沿袭中国。

"道"的建置,也起源于中国。唐太宗贞观元年(627年)依山川形便,分天下为关内、河南、河北、河东、陇右、江南、淮南、山南、剑南、岭南十道。高丽成宗时,模仿唐十道建置,也依山川地形将全国分为关内、河南、江南、山南、岭南、中原、海阳、岭东、朔方、浿西十道,[⑤] 其中一半道名与唐朝相同。此后,"道"成为半岛上最高一级政区地名的通名,其数目虽不同时期有所增减,但到李朝初年就稳定为京畿、忠清、庆尚、全罗、黄海、江原、咸镜、平安八道建置。半岛上的道制,一直沿用至今。目前,北部的朝鲜政区有平安南、平安北、咸镜南、咸镜北、黄海南、黄海北、江原、两江、慈江九道,以及平壤特别市和南浦、开城两直辖市。南部的韩国政区则有京畿、忠清南、忠清北、庆尚南、庆尚北、全罗南、全罗北、江原、济州九道,以及汉城特别市和

① 《高丽史》卷56至卷58《地理志》。

② 笔者据《新增东国舆地胜览》统计。

③ 《高丽史》卷56至卷58《地理志》。

④ 分别见《东国舆地胜览》卷3、卷4、卷21、卷33、卷48、卷51。

⑤ 《高丽史》卷56《地理志一》。

仁川、大田、大邱、光州、釜山、蔚山六大广域市。

（二）对越南的影响

胡志明同志曾说过："我们越、中两个民族，数千年来血统相通，文化共同，在历史上素称兄弟之邦。"由于长期受中华文化的熏染，致使越南的风俗习惯酷似中国，如节令、服饰、婚丧礼仪、宗族关系等与中国均大同小异。胡朝皇帝胡季犛（1400—1407 年在位）早就写诗说："欲问安南事，安南风俗淳；衣冠唐制度，礼乐汉君臣。"因而在地名学方面，历史上越南政区的郡、县、道、路、镇、府、州、省等地名通名，莫不学自中国。

早在郡县时代，中国的西汉王朝在那里置有交趾、九真、日南 3 郡，下辖 22 县，郡治分别在今北宁省北宁市、清化省清化市和广治省东河市。"郡"、"县"之名那时已传入越南，并为后代沿用。东汉后中国控制区北缩，原因是林邑国（即后来的占城国）的兴起。隋朝在保持原交趾、九真、日南 3 郡（当时下辖 24 县）的基础上，大业元年（605 年）出兵讨平林邑，置为冲、农、荡 3 州。两年后改为林邑、海阴、比景 3 郡，下辖 12 县，今越南大部在短时期内被纳入了隋朝版图。

当丁部领称帝、越南独立之初，"分全国为十道，组建十道军，任命黎桓为十道将军"。[①] 按："道"制起源于中国，唐太宗贞观元年（627 年）曾分天下为十道，玄宗时分为十五道。

黎桓篡位建立前黎朝后，改十道为路、府、州，但具体名称和方位已不清楚。[②] 李朝建嘉十二年（1222 年），"定天下为二十四路，路分公主居之"。[③] 但越南正史只记载了十二路名称：天长路、国威路、海东路、建昌路、快路、黄江路、龙兴路、北江路、长安路、洪路、清化路、演州路。[④] 越南历史学家陶维英认为："我们可以推断，李朝仿效宋

---

① 《大越史记全书》卷 1，《丁纪》。

② ［越］陶维英著：《越南历代疆域》第 146 页，钟民岩译，商务印书馆 1973 年版。下引该书均据此本。

③ 《大越史记全书》卷 4，《李纪》。

④ 转引自［法］马司帛洛（H. Maspero）：《李陈胡三氏时安南国之政治地理》，载冯承钧译：《西域南海史地考证译丛》第 4 编，第 103—123 页。

朝制度，将全国分为若干路，每路辖一两个乃至三个府和若干州”。[1]事实正是这样，他们的路制是从宋朝学去的。早在唐朝中期，中国就已经出现了作为政区的“路”。[2] 北宋至道三年(997年)，分全国为15路，元丰六年(1083年)析为23路，偏安江左的南宋则分全国为17路。李朝及陈、胡、后黎诸朝安南国的路制，正是宪像中国的结果。

陈朝因袭李朝路制，并且路级政区可能增置了不少，[3] 到了末期，有一部分路被改为镇。[4]

陈朝末年与“路”平级的政区“镇”，系沿袭中国的结果。中国古代，在边要形胜之地设镇，驻兵戍守。北魏时，曾在一些州、郡治所设镇，并且多以镇将兼刺史、太守之任。如《魏书》卷19《乐陵王思誉传》：“高祖初，出为使持节、镇东大将军和龙镇都大将、营州刺史。”又如《魏书》卷45《杜洪太传》：“太和中，除绛城镇将，带新昌、阳平二郡太守。”六镇起义后，北边诸镇皆改为州。到了唐代，节度使、观察使、经略使辖区也简称为“镇”。如李吉甫《元和郡县图志序》：“谨上《元和郡县图志》，起京兆府，尽陇右道，凡四十七镇。”北宋初“杯酒释兵权”后，为了加强中央集权，罢镇使、镇将，节度使也成了虚衔，作为军事型政区的镇从此也就退出了中国历史的舞台，不料四百年后又出现在越南历史上。直到后黎朝时，将诸镇改置为直隶州，“镇”才走完了它作为大政区的历程。

越南的府制，也是从中国搬去的。他们的府制是从前黎朝开始实行的，比中国唐朝开始实行府制晚了200多年。宋代以后，中国的府级建置逐年增多。前黎朝以后，安南国的府也多了起来。李朝有天德府、长安府、应天府、都护府(即直隶府)、清化府、乂安府、富良府等建置，[5] 据中国方面记载尚有“大通府”之建置。[6] 属明时期，交趾布政使司在永乐五年(1407年)辖有15个府，即：交州府、北江府、谅江府、三江

---

① [越]陶维英著：《越南历代疆域》，第151页。
② 见李懋军：《以路作为政区道名不自宋始》，载《历史地理》第10辑，第332页。
③ 见王颋：《陈氏安南国建置考》，载《历史地理》第9辑，第199—209页。
④ 参见《大越史记全书》卷8，《陈纪》等。
⑤ [越]陶维英著：《越南历代疆域》，第151—153页。
⑥ [南宋]周去非：《岭外代答》卷2，“安南国”条。

府、建平府、新安府、建昌府、奉化府、清化府、镇蛮府、谅山府、新平府、演州府、乂安府、顺化府。[1] 次年升太原州为太原府、宣化州为宣化府，共有 17 个府。后黎朝时，安南全国置有 49 府。[2] 并且，陈朝时有龙兴府路、新兴府路、乂安府路这样叠床架屋式的地名，这与中国元初的广宁府路、河南府路、嘉定府路、宁夏府路等地名如同出一辙。

安南国的州制，同样也是效法中国的。由前黎、李、陈、胡、后黎各朝"州"的建置情况看，他们学的应该是中国两宋时期的州制。至于作为政区基层单位的"县"，仍然是仿效中国的结果，至今仍在沿用。

陈朝末年，安南内乱，胡季犛乘机篡位自立胡朝，但不为中国明朝政府所承认。明成祖永乐四年(1406 年)派兵讨平之，置为交趾布政司(相当于内地一省)，下辖 15 府、5 直隶州、36 属州和 210 县。[3] 这些政区地名中，有些完全表现出大汉族主义对待少数民族(当时称蛮夷)的傲慢态度，如改交趾龙兴府为镇蛮府，国威州为威蛮州，天长府为奉化府，宣光州为宣化州，日南州为南靖州，安邦州为靖安州，布政州为政平州等。[4] 宣德二年(1427 年)，明军北撤，次年越人黎利建立了黎朝(史称后黎朝)。

后黎朝仿中国内地政区制度，改陈、胡两朝原第一级政区通名"路"为府、"镇"为直隶州，改原第二级政区"府"、"州"为属州，原第三级政区"县"则不变。这与明朝布政司内的政区通名系统完全吻合。

阮朝是靠镇压西山起义建立起来的，政治、经济、文化各个方面都向中国的清朝学习。例如，它的《嘉隆法典》几乎是《大清律》的翻板。科举制度也效法中国，"上学和应试的人只知埋头于儒教经典和汉、唐、宋诸朝的史籍之中"，[5] 故在政区制度上也向中国看齐。嘉隆初年，全国有 24 镇、4 营、2 城，明命十二至十三年间(1831—1832

---

① 《明太宗实录》卷 68"永乐五年六月癸未"条，台湾中央研究院史语所校印本第 11 册、第 0949 页。

② [越]陶维英著:《越南历代疆域》，第 217—218 页。

③ 《明史》卷 321，《安南传》。

④ 《明太宗实录》卷 68"永乐五年六月癸未"条，台湾中央研究院史语所校印本第 11 册，第 0948 页。

⑤ 越南社会科学委员会编著:《越南历史》，第 443—446 页，中译本，北京人民出版社 1977 年版。

年)，将它们改置为30个省，省下辖府、州、县。这30个省是：广治、广平、义安、河静、清化、河内、北宁、兴安、南定、宁平、海阳、广安、谅山、太原、山西、兴化、宣光、高平、广南、广义、平定、富安、庆和、平顺、嘉定、边和、定祥、永隆、安江、河仙。[①] 与清朝一样，阮朝也设总督、巡抚管辖各省，如河宁总督(管河内、宁平两省)、谅平巡抚(管谅山、高平两省)等。法占时期，又新析置了20多个省，如从河仙省分出沥架、龙川、北辽3省，安江省被析为朱笃、芹苴、朔庄3省等，从而使省级政区数目增加到50多个。“省”制也渊源于中国。金末、蒙元时代，中国实行行省制度，明朝分天下为“两京十三布政司”(俗称“十五省”)，清朝康熙以后内地政区稳定在18个省的建置。越南实行省制，比中国晚了五百多年。

时至今日，越南仍实行省制。1997年时有57个省，它们是：河江、宣光、高平、谅山、莱州、老街、安沛、北淋、太原、山萝、永福、富寿、北江、北宁、广宁、河西、和平、海阳、兴安、太平、南定、河南、宁平、清化、义安、河静、广平、广治，承天(顺化)、广南、平定、广义、富安、庆和、宁顺、平顺、嘉莱、昆嵩、多乐、林同、平阳、平福、西宁、同奈、隆安、同塔、安江、前江、槟知、永隆、茶荣、芹苴、朔庄、建江、薄寮、金瓯、巴地(头顿)。

越南社会主义共和国《宪法》规定：国家划分为省、中央直辖市。省划分为省辖市和县，中央直辖市划分为郡、县和县级市，县划分为乡、镇。省辖市划分为坊、乡，郡划分为坊。无论是省、郡、县，还是乡、镇、坊，抑或直辖市、省辖市、县级市，这些政区地名通名大多与中国有关。有趣的是，1997年越南有河内、海防、胡志明、岘港4个中央直辖市(岘港直辖市1997年新置)，与中国拥有北京、上海、天津、重庆4个直辖市完全一致(重庆直辖市也是1997年新置的)。

(三) 对日本的影响

中国的地名通名，对日本影响最大的有京、都、郡、道、府、县，其

---

① 按：《清史稿》卷527《越南传》列出了30个省名，但左圻、北圻俱列有广平省，疑后一“广平”为“宁平”之误。

中的都、道、府、县一直沿用至今。

中国历史上的首都，称“京”者甚众，如西周镐京，东汉的东、西两京，唐代的五京等。无独有偶，日本历史上的首都也称“京”，如藤原京、长冈京、大津京、平城京（今奈良）、平安京（今京都）等。平城京、平安京的建造都在大化改新全面向唐朝学习之后，均以唐都长安为蓝本。特别是日本“千年古都”平安京，从名称到布局与长安城十分相似。“长安”、“平安”均系吉祥用语，平安京的城区布置也像长安城一样是棋盘式布局，并且平安京的中轴线朱雀大路之名也源自长安城中轴线朱雀大街。现在，中国的首都叫“北京”，日本的首都叫“东京”，也均含有“京”字。

《释名·释州国》：“国城曰都，都者，国君所据、人所都会也。”在中国历史上，战国齐有五都、曹操有许都、五代有邺都、金有中都、元有大都，至于称东、西、南、北都的则更多。1943 年，日本将首都东京府改置为东京都。“都”字表示首都政区的通名，与中国古代做法完全一致。[①]

中国的郡，始于春秋末期。日本的郡则出现于大化改新前夕，比中国晚一千年左右。8 世纪末，日本有 555 郡（当时的政区是国郡制）。明治十一年（1878 年）制定《郡区町村法》，规定郡为县以下的行政单位，当时除北海道以外共有 709 郡。大正十年（1921 年）废郡，两年后付诸实施，作为政区通名的“郡”从此退出了日本的历史舞台，比中国唐乾元元年（758 年）废郡晚了一千多年。现在日本的郡名，只是沿用旧称而已，已非政区。

作为地名通名的“道”，始于中国唐代。贞观元年（627 年）分天下为“十道”，开元时又分为“十五道”，唐代后期节度使管辖的数州之区也称“道”。宋、元、清、民国时期也都有作为地名通名的“道”，只是各朝“道”的性质不同而已。大化改新以后，日本大宝年间以首都为中心，按反时针方向将全国划分为东海道、东山道、北陆道、山阴道、山阳道、南海道、西海道，与首都附近的畿内五国合称“五畿七道”。

---

① 近年来我国多位学者主张学习日本，将直辖市改为“都”，其实只不过是把“都”的名称从日本引进回来而已。

明治二年(1869年)八月,将北方的蝦夷岛改称"北海道"。当时因考虑到本州、九州两岛上有东海道、西海道、南海道的情况,并鉴于该岛是通往北方海域的地方,故定名为"北海道"。后来,各道名称废止,政区改置为府县,唯北海道一直未变,沿袭至今。

作为政区通名的"府",最早出现于中国唐代。开元元年(713年),将首都长安、东都洛阳升置为京兆、河南两府。唐末全国有10个府。宋、元时府逐渐增多,至明初府已遍地开花。民国元年(1912年)废府。日本从明治元年(1868年)开始实行府制,初有江户(后改为东京)、京都、大阪、神奈川、长崎、越後(今新潟)、奈良、度会(今三重)、甲斐(今山梨)、箱馆(今函馆)10个府;[①] 次年7月,保留东京、京都、大阪3个府,其余的府悉改为县。1943年,废东京府,设东京都。所以目前仅有京都、大阪两府。

中国历史上的县制,最早可上溯到春秋初年,而且作为最稳定的政区地名通名一直沿用至今,未尝间断。日本的县,日语作県,始于明治元年,当时有22个县。明治四年废藩置县后,多达302个县,后合并为72个县,明治二十一年(1888年)又合并为43个县,直到现在。由于日本的县系由废藩而来,藩即此前最高一级政区,这就是日本的县为什么是一级政区、而与中国的县性质不同的根本原因。

三、地名渊源解释

朝鲜李朝的地理著作,数量颇为可观。著名的有梁诚之《高丽史·地理志》,尹淮等《世宗实录·地理志》、《八道地理志》、《大东地志》、《朝鲜各道邑志》等,其中内容最为丰富、门类最齐全的要数由卢思慎、徐居正等47人于成宗十二年(1481年)修成、中宗二十五年(1530年)由李荇、洪彦弼等20人增修的《新增东国舆地胜览》。

《新增东国舆地胜览》共55卷,系仿中国南宋祝穆编《方舆胜览》、明天顺五年(1461年)官修《大明一统志》而撰成。[②] 因而体例上

① 详见《日本国志》卷12,《府县沿革表》。

② 徐居正:《〈东国舆地胜览〉序》,载《新增东国舆地胜览》卷首。

多有因袭、雷同之处。中国的地理志书，具有丰富的地名渊源解释内容（主要解释政区地名的渊源），由此构成了中国传统地名学的主体。无独有偶，这部《新增东国舆地胜览》也多处刊载地名渊源解释（主要解释政区地名的渊源），共计有165处。笔者将诠释地名渊源3例及其以上的门类归纳为15类。由于数量众多、篇幅有限，只能以每类各举3例、并选出其中之一作为渊源解释的例子。兹将该书中地名渊源解释内容列表说明如下，其中的类别排序以所释地名渊源数量多少为序。

表15-2 《新增东国舆地胜览》的地名渊源解释

类别＼项目	数量	地名举例	地名渊源解释举例
象形地名	42	鼓　岩（12/209上） 釜　山（23/387下） 臼　渊（26/446上）	卷23庆尚道东莱县［山川］釜山："山形如釜，故名。"
谚传地名	20	藏军洞（18/309下） 龙门山（24/417下） 官堕岾（55/994上）	卷18忠清道石城县［山川］藏军洞："世传唐将苏定方伐百济时，藏兵于此，故因以为号。"
史迹地名	17	利　川（8/139上） 军人山（34/594下） 柴　原（51/936上）	卷8京畿道利川都护府："高丽太祖南征，郡人徐穆导之利涉，故赐今名。"
词义地名	16	可连山（33/577上） 水分岘（39/696下） 朝　鲜（51/921上）	卷51平安道平壤府［郡名］："朝鲜，居东表日出之地，故名朝鲜。"
人物地名	11	俭丹山（15/252下） 致远峰（24/401下） 书状江（53/962上）	卷24庆尚道安东大都护府［山川］致远峰："在清凉山，崔致远读书于此，故名。"
动植物地名	10	松　岳（4/89下） 竹　岛（44/798上） 乌曷岩（49/883下）	卷44江源道襄阳都护府［山川］竹岛："满岛皆苍竹，故名。"
合成地名	9	昌原府（32/557下） 泰仁县（34/612下） 康翎县（43/776上）	卷43黄海道康翎县［建置沿革］："本朝世宗十年（1428年）永康、白翎合为康翎县。"
数字地名	6	三水郡（49/891上） 五台山（44/783上） 十二瀑布（45/808下）	卷49咸镜道三水郡［建置沿革］："郡在鱼面江、鸭绿江、三水洞水三歧之间，故名三水。"

（续　表）

类别＼项目	数　量	地名举例	地名渊源解释举例
佛教地名	5	佛　岩(20/338下) 灵鹫山(27/464下) 金刚山(47/838上)	卷47江原道淮阳都护府[山川]金刚山:“僧徒谓之金刚山,其说本诸《华严》之书,书有‘海东菩萨住处名金刚山’之文。”
女真语地名	4	伊板岭(49/883下) 豆满江(50/902下) 双介岩(50/905下)	卷50咸镜道庆源都护府[山川]豆满江:“女真语谓万为豆满,以众水至此合流,故名。”
矿产地名	4	棋　浦(23/397下) 墨　井(34/610上) 玉　江(53/962上)	卷34全罗道咸悦县[山川]墨井:“在咸罗山西,周五千尺,幽邃黝碧,沙石皆黑,故名。”
比喻地名	4	汉拏山(38/662下) 剑峰山(49/873上) 剑　山(53/977上)	卷38全罗道济州[山川]汉拏山:“其曰汉拏者,以云汉可拏引也。”
颜色地名	3	青　岩(50/916上) 鸭绿江(53/961下) 白　山(54/984下)	卷53平安道义州[山川]鸭绿江:“水色似鸭头,故名之。”
美愿地名	3	吉祥山(16/273下) 安兴梁(19/319上) 开云浦(22/372上)	卷16忠清道镇川县[山川]吉祥山:“新罗真平王时万弩郡太守金舒玄妻万明,妊身二十月生子,曰庚信,藏胎于此山,因号吉祥。”
方位地名	3	望岳楼(31/528下) 坤地岛(32/550上) 海　州(43/755上)	卷43黄海道海州[建置沿革]:“高丽太祖以郡南临大海,赐今名。”
其　他	8	礼成江(4/91下) 龙潭县(39/686下) 雪　岳(44/798上)	卷4开城府[山川]礼成江:“高丽朝,宋皆于此发船,故谓之礼成。”

说　明:表中数字系指《新增东国舆地胜览》中卷、页;上、下系指上半页与下半页。东国文化社影印刊行,汉城,檀纪4291年。

古代史和近代史上越南，通行汉语，文献多系汉文写成，其著名的地理著作，有1333年成书的黎崱《安南志略》、1435年成书的阮廌《舆地志》(又名《安南禹贡》)、1806年黎光定撰《皇越一统舆地志》、郑怀德编《嘉定通志》、阮文超《大越舆地全编》、佚名《皇越地舆志》、邓春榜《史学备考·地理考》等，其中最著名的则当推《大南一统志》。

《大南一统志》前后修过两次。初修始于阮朝嗣德十七年(1864年)，三十四年(1881年)成书。除当时安南本土以外还包括了东京和交趾支那，对邻国也有所记述。但在1885年咸宜帝蒙尘避难时，此书若干卷帙及补遗部分丢失。后来，维新帝令高春育、刘德稱、陈灿等人纂修安南本土地理志书。诸臣以成泰十八年(1906年)为标准年代，于维新三年十二月初八日(公元1910年1月18日)撰毕表上，仍名《大南一统志》。此为第二次修撰。初修本迄今尚未印行，只有一部抄本流传。[①] 第二次修撰本也只能读到日本昭和十六年(1941年)，由印度支那研究会影印的第一、第二两辑，共计17卷、12省的内容。

《大南一统志》是越南历史上一部"关于北部、中部、南部所有各省最完备的地理著作"。[②] 其体例全部模仿中国《大明一统志》、《大清一统志》，每卷或每两卷著录一省，分为分野、沿革、形势、气候、风俗、城池、学校、户口、田赋、山川、溪潭、古迹、祠庙、寺观、关汛、驿站、里路、津渡、桥梁、堤堰、市集(铺店附)、人物(孝子烈女僧释附)、土产等门类。与中国传统的地理志书一样，该书也解释了许多地名渊源。笔者将这17卷中的146处地名渊源解释归纳为13类，与上述《新增东国舆地胜览》一样列表说明如下(见表15-3)。

有趣的是，古代越南不但一般政区地名的命名受中国影响，而且连城市地名建置也模仿中国。仅举一例：今承天——顺化省省会顺化市，原为占城国乌、里两州，占城国王制旻于1307年将此两州作为聘礼献给陈朝。次年，陈朝改为顺州和化州，属明时期置为顺化府，

① 参见贺圣达著：《东南亚文化发展史》，第185页，云南人民出版社1996年版。另据越南社会与人文科学国家中心汉喃研究所阮文原研究员口头相告，此抄本皮藏于该所。

② [越]陶维英著：《越南历代疆域》，第14页。

表 15-3 《大南一统志》的地名渊源解释

项目 类别	数量	地名举例	地名渊源解释举例
象形地名	65	马鞍山(5/650) 望夫石(9/1106) 眼　屿(13/1425)	卷13河静省眼屿:“在宜春县东南二十八里海外,突起二峰,相联如两眼,洋外船艘放驶以此为志,故名。”
物产地名	16	燕　屿(5/654) 铁场山(6/774) 芭蕉山(12/1368)	卷12平顺省附宁顺道芭蕉山:“多产水蕉,故名。”
词义地名	13	横　山(6/777) 艰难岭(10/1189) 日丽山(13/1420)	卷10富安省局剧岭:“一名艰难岭,亦为富安、庆和分界,山路险阻,故名。”
数字地名	10	什塔寺(9/1121) 九曲江(13/1426) 三叠山(16/1702)	卷16清化省三叠山:“峰峦耸拔,联络重重驿路,所经有三版,第一版在清化界,西北稍平;第二版当中最高峰,是清、宁二省分界;第三版抵宁平界,稍低平,故名三叠。”
史迹地名	8	旗　山(5/664) 御道岭(9/1103) 六年故城(14/1571)	卷5广南省关南山:“一名旗山。中兴初,大兵进攻富春,阮文张据险于云,黎文悦邀截于站野,山顶上立招军旗。”
人物地名	6	儒　岭(6/779) 氏善塔(9/1116) 妃　山(14/1555)	卷9平定省土山古塔:“俗呼为氏善塔,相传有妇人氏善构店山脚,居住卖饼,故名。”
方位地名	5	左辅山(2/196) 右弼山(2/196) 寺　冈(9/1106)	卷2承天府:“明命二年,圣驾登幸屏山,周览京城形势,左右土山交峙,因名左山曰左辅山,右山曰右弼山。”
传说地名	4	仙　山(7/877) 麻姑山(8/970) 玉　山(14/1542)	卷7广治省仙山:“在由灵县西二十里……相传昔有仙人围棋于此,故名。”

(续　表)

项目 类别	数　量	地名举例	地名渊源解释举例
因山为名	4	占　城(2/165) 富期江(8/966) 商岩溪(8/968)	卷2承天府林邑:"至德间更号其国曰占城,因所居有占不劳山,故名。"
气候地名	4	雾　山(2/199) 雾湿水(13/1431) 冷水溪(14/1566)	卷14义安省冷水溪:"溪从岩岫中涌出,冷冽逼人,故名。"
颜色地名	4	白石峰(6/778) 白石山(8/973) 赤沙岗(8/1007)	卷8广平省赤沙岗:"在丽水县西八里,岗沙色赤,故名。"
地形地名	3	坦盘山(5/652) 独立山(6/775) 开帐山(13/1412)	卷6广义省独立山:"在美懿汛北岸,平沙突起一大石,高数丈,故名。"
其　　他	4	安堵山(11/1249) 合美山(11/1250) 富和山(11/1268)	卷11庆和省合美山:"以其山界居庆合、庆美二户之间也。"

说　明:表中数码,系指昭和十六年印本的卷/页。

后黎朝定为顺化承宣道。[①] 阮朝定都于此,曾有京畿、京师、京都、神京、长安等雅称。顺化城的建造,完全以中国清朝首都京师(今北京市)为模型,分为三重:最外是京城,呈四方形,每边长约两公里半,四周有护城河环绕,共有10座城门,有百官办公的六部区、国子监、枢密院、都察院、习贤院、史馆等机构。京城之内为皇城,类似北京的故宫,也呈方形,南北城墙各长606米,东西城墙各长622米,共有4座城门,前为午门、后为和平门、左为显仁门、右为彰德门,其中午门共有5座门,上有五凤楼,前有3座金水桥。皇城内有太和殿(金銮殿)、太庙等。皇城之内是宫城,建于1804年。1822年改名为紫禁城,呈不规则的四边形,共有7座城门。紫禁城内有皇帝处理政务的

① 《大南一统志》卷2"承天府沿革"条。

勤政殿、皇帝居住的乾成殿、皇后居住的坤泰宫、太子居住的光明殿、后妃居住的顺辉院和端庄院等建筑。时至今日，顺化皇城仍然完好地坐落在香江北岸，成为越南现存最大而又完整的古建筑群，被列入世界文化遗产名录。顺化的西郊，还有7座阮朝国王王陵（分别是嘉隆陵、明命陵、绍治陵、嗣德陵、建福陵、同庆陵和启定陵），以及天坛（与中国北京的天坛同名）等名胜古迹。

四、地名避讳之吻合

古代中国是一个中央集权的专制国家，政区地名具有严格的避讳程式。[①] 朝鲜半岛仿佛与中国是同一模子刻出来似的，古代也流行地名避讳。由于新罗、高丽、李朝均奉中国正朔，所以连中国的名讳他们都须回避。例如，中国唐朝创立者唐高祖姓李名渊，长渊县、澶渊县分别被改名为长水县和澶水县，西魏所置金渊郡、金渊县被追改为金泉郡、金泉县。据《三国史记》卷35《地理志》载：酒泉县"本高句丽酒渊县，景德王改名，今因之。"[②] 按：此地即今韩国江原道南部的酒泉。高句丽与唐为敌，而新罗自真德王四年（650年）后奉唐正朔，[③] 故景德王（742—756年在位）时避李渊名讳，改酒渊为酒泉应属情理中事。

又如，中国北宋仁宗天圣初年，因章献太后父名通，遂改通州为崇州（今江苏南通市）、改通利军为安利军（今河南浚县西北）。据《世宗实录》卷154及《高丽史》卷58《地理志》载：宣州"本安化郡，高丽初改为通州，显宗二十一年称宣州。"[④] 按：高丽显宗二十一年为公元1030年，相当于北宋天圣八年。可见王氏高丽改通州为宣州（今平安北道宣川）显然是为了避宋讳。

又据《高丽史》卷58《地理志三》记载：宁德镇"文宗十年（1056年）避契丹兴宗讳，改镇为城，以镇字从真字也。"[⑤]按：中国契丹兴宗

---

① 参见华林甫：《我国古代的地名避讳》，载《地名知识》1992年第2期。
② 据《高丽史·地理志一》、《东国舆地胜览》卷46记载。
③ 《三国史记》卷31，《年表下》。
④⑤ 据《东国舆地胜览》卷53记载。

名耶律宗真,公元 1031—1054 年在位,宁德城故地在今平安北道义州东南 40 里处。

另据《世宗实录》卷 148、《高丽史》卷 57 至 58 及《东国舆地胜览》卷 13 与 34 记载,高丽忠宣王时因避其嫌名(璋)讳而改漳州为涟川(今京畿道涟州)、改章德县为兴德县(今全罗北道兴德)。

又,《世宗实录》卷 151 全罗道茂珍郡:"本百济武珍州……忠宣王元年庚戌(1310 年)改化平府,恭愍王十一年壬寅(1362 年)改茂珍府。"原文小注:"避惠庙讳,改武为茂。"① 按:高丽惠宗名武,943—945 年在位,茂珍府今为韩国光州广域市。

今韩国有大邱广域市。此地原为新罗、高丽的大丘县,李朝升为大丘都护府。《三国史记·地理志》、《世宗实录·地理志》、《高丽史·地理志》、《新增东国舆地胜览》卷 26 俱作"大丘"。按:汉字"邱"系中国清朝雍正时为避孔圣人(名丘)名讳而新造的字。则韩国今作"大邱",也是受中国避讳制度的影响。

历史上越南的政区地名,同样也避国王名讳。如后黎朝弘定年间(1600—1619 年)因避黎敬宗(名维新)之讳,曾改新兴府为先兴府、新平府为先平府,这种做法也与古代中国完全一致。

一言以蔽之,朝鲜-韩国半岛、越南古代的地名避讳与中国一样,不外乎避中国皇帝、圣人之讳和避国王本名讳、避国王嫌名讳等几种形式。

五、地名方位之对应

朝鲜-韩国半岛历史上的政区地名,有相当一部分在南北方位上,大致与中国同名政区的地名方位一致。这是长期以来向中国学习的结果。下面来比较一下双方同名地名的方位,先将李氏朝鲜八道分为三部分:庆尚、全罗、忠清"三道"是传统的"三南"地区,② 划

---

① 《东国舆地胜览》卷 35 记载相同。

② "三南"之名,见《肃宗实录》卷 30"二十二年二月"条、《英宗实录》卷 29"七年五月"条。

为南部;京畿、江原、黄海“三道”为中部;平安、咸镜两道为北部。

南部庆尚道有义安郡、合浦县、[1] 南海县[2] 等政区地名和福州、临汀、晋康、曲江、兴安、宜山等地名别号,[3] 全罗道有全州府、罗州、南平县等政区地名。[4] 忠清道有始安、海丰等地名别号,[5] 共 14 个。与这 14 个地名同名的中国地名,均曾在北宋及其以前的中国历史上出现过,分布在今中国南部的广东、广西、福建诸省区。

中部京畿道有竹山县政区[6] 和淮安、江宁、江都、巴陵、宣城、金陵等地名别号。[7] 黄海道有黄州、海州、遂安郡、江阴县等政区地名[8] 和温州、信州、安州、东阳、象山、永康等地名别号。[9] 江原道有江陵府、襄阳府、平昌郡、通川郡等政区地名[10] 和寿春、桃源、平江等地名别号,[11] 共 24 个。与这 24 个地名同名的中国地名,也均在北宋及其以前的中国历史上出现过,分布在中国中部长江流域的江苏、浙江、安徽、江西、湖北、湖南、四川、重庆、河南南部等省市。

北部平安道有定州、朔州、龙冈县等政区地名[12] 和肃州、延州、云州、博州、成州、德州、顺州、彭原、文城、信都、永清、定襄等地名别号。[13] 咸镜道政区地名有会宁府,[14] 地名别号有博平、登州、文州、青

---

① 均见于《高丽史》卷 57《地理志二》。

② 见《世宗实录》卷 150、《东国舆地胜览》卷 31。

③ 分别为安东府、迎日县、晋州、兴海郡、星州、宜宁县等政区地名的别号,见《东国舆地胜览》卷 22 至卷 31 各政区“郡名”条。按《世宗实录》卷 148“广州牧下”双行小注:“成宗十年辛卯(991 年),定州郡别号。”本节所说的别号,大部分系此时所定。

④ 俱见《东国舆地胜览》卷 33 至卷 37。

⑤ 俱见《世宗实录》卷 149。

⑥ 《东国舆地胜览》卷 8。

⑦ 分别为广州、南阳府、江华府、阳川县、交河县、金浦县等政区地名别号,见《世宗实录》卷 148 及《东国舆地胜览》卷 9 至卷 12 各政区“郡名”条。

⑧ 《东国舆地胜览》卷 41 至卷 43。

⑨ 分别为延安府、信川郡、载宁郡、平山府、谷山郡、康翎县等政区地名别号,见《东国舆地胜览》卷 41 至卷 43 各政区“郡名”条,谷山郡别号又见《世宗实录》卷 152。

⑩ 《东国舆地胜览》卷 44 至卷 46。

⑪ 分别为春川府、旌善郡、平康县的别号,见《东国舆地胜览》卷 46、卷 47 各政区“郡名”条。

⑫ 《东国舆地胜览》卷 51、卷 52。

⑬ 分别为肃川府、宁边府、云山郡、博川郡、成川府、德川府、顺川郡、安州、慈山郡、嘉山郡、永柔县、郭山郡等政区地名的别号,分别见《东国舆地胜览》卷 52 至卷 55 各政区“郡名”条。

⑭ 《东国舆地胜览》卷 50。

州等名称,[①] 共20个。与这20个地名同名的中国地名,均在北宋以前的中国历史上出现过,分布在中国北部的北京、山西、山东、河北、陕西、甘肃等省市。

以上58处,中、朝同名的政区地名对应关系详见下表,由表中内容可以看出半岛上地名受中国影响之大。

表15-4 中、朝历史地名方位的对应关系

古代中国地名	共同方位	李氏朝鲜地名
义安郡(东晋置,治今广东潮安县东北)	南部	义安郡(今庆尚南道昌原)
合浦县(西汉置,北宋移治今广西合浦县)		合浦县(今庆尚南道马山附近)
南海县(隋置,即今广东南海市)		南海县(今庆尚南道南海岛)
福　州(唐置,即今福建福州市)		福　州(今庆尚北道安东)
临汀郡(唐置,治今福建长汀县)		临　汀(今庆尚北道延日)
晋康郡(东晋置,治今广东德庆县东)		晋　康(今庆尚南道晋州)
曲江县(西汉置,治今广东韶关市南)		曲　江(今庆尚北道兴海)
兴安县(北宋置,即今广西兴安县)		兴　安(今庆尚北道星州)
宜山县(北宋置,即今广西宜山县)		宜　山(今庆尚南道宜宁) [以上属庆尚道]
全　州(五代晋时置,宋时徙治今广西全州县)		全州府(今全罗北道全州)
罗　州(南朝梁置,治今广东化州市)		罗州府(今全罗南道罗州)
南平县(东汉末置,治今福建南平市)		南平县(今全罗南道南平) [以上属全罗道]
始安郡(三国吴置,治今广西桂林市)		始　安(今忠清北道槐山)
海丰县(东晋置,即今广东海丰县)		海　丰(今忠清南道洪城) [以上属忠清道]
竹山县(西魏置,即今湖北竹山县)	中部	竹山县(今京畿道竹山)
淮安郡(隋置,治今河南泌阳县)		淮　安(今京畿道广州)
江宁府(五代南唐置,治今江苏南京市)		江　宁(今京畿道南阳)

① 分别为永兴府、安边府、文川郡、北青府等政区地名的别号,见《东国舆地胜览》卷48至卷50各政区"郡名"条。

（续　表）

古代中国地名	共同方位	李氏朝鲜地名
江都府（五代吴置，治今江苏扬州市）	中部	江　都（今京畿道江华岛）
巴陵郡（南朝宋置，治今湖南岳阳市）		巴　陵（今京畿道幸州东南）
宣城郡（西晋置，治今安徽宣州市）		宣　城（今京畿道交河）
金　陵（今江苏南京市别称）		金　陵（今京畿道金浦）[以上属京畿道]
黄　州（隋置，治今湖北黄冈市）		黄　州（今黄海北道黄州）
海　州（东魏置，治今江苏连云港市海州镇）		海　州（今黄海南道海州）
遂安郡（隋置，治今浙江淳安县西南）		遂安郡（今黄海北道遂安）
江阴县（南朝梁置，即今江苏江阴市）		江阴县（今黄海南道燕鸿里附近）
温　州（唐置，即今浙江温州市）		温　州（今黄海南道延安）
信　州（唐置，治今江西上饶市西北）		信　州（今黄海南道信川）
安　州（西魏置，治今湖北安陆县）		安　州（今黄海南道载宁）
东阳郡（三国吴置，治今浙江金华市）		东　阳（今黄海北道平山）
象山县（唐置，即今浙江象山县）		象　山（今黄海北道谷山）
永康县（三国吴置，即今浙江永康市）		永　康（今黄海南道康翎）[以上属黄海道]
江陵府（唐置，治今湖北荆州市）		江陵府（今韩国江原道江陵）
襄阳府（北宋置，治今湖北襄樊市襄阳）		襄阳府（今韩国江原道襄阳）
平昌县（北周置，即今四川平昌县）		平昌郡（今韩国江原道平昌）
通川县（隋置，治今四川达川市）		通川郡（今朝鲜江原道通川）
寿春县（秦置，治今安徽寿县）		寿春县（今韩国江源道春川）
桃源县（北宋置，即今湖南桃源县）		桃源县（今韩国江原道旌善）
平　江（今江苏苏州市别称）		平　江（今韩国江原道金化）[以上属江原道]

（续 表）

古代中国地名	共同方位	李氏朝鲜地名
定　州(北魏置,治今河北定州市)		定　州(今平安北道定州)
朔　州(北齐置,治今山西朔州市)		朔　州(今平安北道朔州)
龙冈县(隋置,治今河北邢台市)		龙冈县(今南浦直辖市龙冈)
肃　州(隋置,治今甘肃酒泉市)		肃　州(今平安南道肃川)
延　州(西魏置,北宋移治今陕西延安市)		延　州(今平安北道宁边)
云　州(唐置,治今山西大同市)		云　州(今平安北道云山)
博　州(隋置,北宋移治今山东聊城市)		博　州(今平安北道博川)
成　州(唐置,治今甘肃成县)		成　州(今平安南道成川)
德　州(隋置,明初徙治今山东德州市)		德　州(今平安南道德川)
顺　州(唐末置,治今北京顺义县)	北	顺　州(今平安南道顺川)
彭原郡(唐置,治今甘肃宁县)		彭　原(今平安南道安州)
文城郡(隋置,治今山西吉县)		文　城(今平安南道慈山里)
信都县(西汉置,治今河北冀州市)		信　都(今平安北道定州、博川之间)
永清县(唐置,即今河北永清县)	部	永　清(今平安南道三峰里附近)
定襄县(西汉置,北魏移治今山西定襄县)		定　襄(今平安北道郭山) [以上属平安道]
会宁郡(隋置,治今甘肃靖远县)		会宁郡(今咸镜北道会宁)
博平县(西汉置,治今山东茌平县西博平)		博平县(今咸镜南道永兴)
登　州(唐置,治今山东蓬莱县)		登　州(今朝鲜江原道安边)
文　州(西魏置,唐时移治今甘肃文县)		文　州(今朝鲜江原道文川)
青　州(西汉置,治今山东青州市)		青　州(今咸镜南道北青) [以上属咸镜道]

六、地名别号与地名专名之移植

中国历史上某些政区及历史上出现过的一些著名地名，朝鲜李朝、越南、日本全数照搬，从而成为朝鲜—韩国半岛、越南和日本同名地名及其别号的来源。

列如，平壤是高句丽故都，所以历史上也称“长安城”。[①] 中国汉唐时代，首都称长安。平壤又有“镐京”之称，[②] 按：镐京乃中国西周首都的称谓。

又如，中国古代将国都及其附近地区称作京畿。如《三国志·魏武帝纪》：“遂迁许都，造我京畿。”《蜀后主传》裴注：“董卓造难，震荡京畿。”唐开元二十一年（733年），将首都京兆府及其附近的同、华、邠、岐诸州置为京畿道。这一做法为东国所仿效，高丽、李朝时期均分别将其首都开城、汉城附近地区置为京畿道。这就是今天韩国京畿道的由来。

江原道原州，别号平凉京。[③] 按：中国唐代原州，治平凉县（今属甘肃省）。

黄海道黄州，别号齐安。[④] 按：中国唐朝的黄州，天宝元年至乾元元年间（742—758年）曾改名为齐安郡。[⑤]

黄海道盐州，别号五原。[⑥] 按：中国唐朝的盐州，天宝元年至乾元元年间曾改名五原郡。[⑦]

全罗道顺天都护府，“山水奇丽，世称小江南”。[⑧] 按：中国的江南，唐代以来即以山水绮丽而著称于世。

平安道定州，别号中山。[⑨] 按：中国的中山国系战国初诸侯国之

---

① 《隋书》卷81、《新唐书》卷220《东夷传·高丽》。
② 《东国舆地胜览》卷51。
③ 《高丽史》卷56《地理志一》、《东国舆地胜览》卷46。
④ 《高丽史》卷58《地理志三》、《东国舆地胜览》卷41。
⑤ 《元和郡县志》卷27、新旧《唐书·地理志》。
⑥ 《高丽史》卷58《地理志三》。
⑦ 《元和郡县志》卷4、新旧《唐书·地理志》。
⑧ 《新增东国舆地胜览》卷40。
⑨ 《世宗实录》卷155、《高丽史》卷58《地理志三》。

一,定都于顾(今河北定州市),公元前296年为赵国所灭。西汉于此置中山郡,十六国后燕慕容垂改中山尹,北魏改置为定州。

平安道云州,别号云中。[①] 按:中国唐代的云州,天宝元年至乾元元年间曾改名云中郡。[②]

平安道成川都护府:纥骨山"有攒峰十二,世谓之巫山十二峰"。[③] 按:中国的巫山十二峰位于长江三峡巫峡段,南朝以来即以风景秀丽著称。

庆尚道金州的合浦县,别号还珠。[④] 按:中国汉朝置合浦郡,治合浦县(今广西合浦县东北),成语"合浦还珠"即出典于此。庆尚道的合浦县居然别号"还珠",显系从中国移植。

总而言之,移植到朝鲜—韩国半岛上的中国古地名,以汉唐时代、特别是唐代地名居多。

历史上越南的府名、别名也多受中国影响。例如,丁朝称首都华闾为长安,李朝置为长安府。又如,李朝称首都昇龙为应天府,号为南京,这与中国北宋以应天府为南京(今河南商丘市睢阳区)完全一致。越南历史上的府名如太平府、承天府、兴元府、重庆府、襄阳府、安庆府、建安府、建昌府、西宁府、广平府、临安府、临洮府、河中府、嘉兴府、嘉定府、中都府等,同名府名均在中国历史上存在过,并且中国名称均比越南要早。越南历史上也有过"三辅"、"四辅"等政区地名别称。《大越史记全书》卷8《陈纪》载,汉苍开大元年(1403年):"清化府路为京畿三辅,改清化府为天昌府,并九真、爱州为三辅;又改演州为灵源府,并为四辅。"按:中国的"三辅"系指西汉首都长安附近的京兆尹、左冯翊、右扶风。唐"四辅"系指首都长安近畿的同、华、岐、蒲四州,北宋"四辅"则指首都开封周围的郑州、拱州、澶州和颍昌府。

日本有相当一部分地名的来历与中国有关。例如,八大地方之一的近畿,源于日本仿照唐制将平城京、平安京附近地带称作畿内,后改称近畿。因为中国唐朝将首都长安附近置为京畿道、东都洛阳

① 《世宗实录》卷154、《高丽史》卷58《地理志三》。
② 《元和郡县志》卷14、新旧《唐书·地理志》。
③ 《新增东国舆地胜览》卷54。
④ 《高丽史》卷57《地理志二》、《新增东国舆地胜览》卷32。

附近置为都畿道。

又如，九州岛也是八大地方之一，原名筑紫岛。大宝元年(701年)，该岛分为7个国(当时政区是国郡制)，即筑前、筑后、丰前、丰后、肥前、肥后、日向，不久增置萨摩国。713年又增置了大隅国，合为“九国”。由于中国古代有“九州”的地理概念，筑紫岛又划分为9个行政区域，后来人们遂将此岛称为“九州”，“筑紫”作为原来的岛名反而堙没无闻了。

九州岛佐贺县西北的港口，因处于赴中国(唐国)的要冲，所以自日本南北朝(1336—1392年)以来即被称为“唐津”。由此派生出唐津港、唐津湾、唐津街、唐津半岛等一系列地名，明治初年还一度置有唐津县，[①] 1932年置唐津市于此。由于中国古代国力以唐朝为最盛，日本学习中国又以唐制居多，故日本以“唐”字为名的地名还有许多，如熊本县熊本市的唐人町，山口县下关市的唐户町、唐户栈桥，长崎的唐馆等。横滨的中华街，明治时也称“唐人町”。

岐阜是中部地方“九县”之一，其名来自中国。岐指岐山，系中国周朝的发祥地；阜指曲阜，系孔子出生地。“岐阜”取中国两个名胜地名各一字为名，可见日本对中国文化之仰慕。

宫城是东北地方“六县”之一，县厅设在仙台市。仙台原名千代。丰臣秀吉时代，伊达政宗在千代城址另筑新城。新城建好后，各藩诸侯聚会庆祝，有一人吟咏中国一首古诗，内有“仙台初见五层楼”之句，大家均说“仙台”两字甚佳，遂将新城叫做了“仙台”。

横滨的名胜，有金泽八景，即洲崎晴岚、濑户秋月、小泉夜雨、乙舻归帆、稱名晚钟、平潟落雁、内川暮雪、野岛夕照。虽然中国各地的八景、十景甚多，鲁迅曾讥为八景病、十景病。但据为金泽八景命名的心越禅师所说：“其佳景仿效西湖。”今按：杭州的西湖八景，早在南宋时就产生了。而且西湖八景中的平湖秋月、南屏晚钟、雷峰夕照，被金泽八景照搬，内川暮雪与断桥残雪也颇为近似。

中国新疆有天山，日本佐贺县也有天山；中国杭州有西湖，日本山梨县也有西湖；中国上海有松江，日本岛根县也有松江；中国南京

① 见《日本国志》卷12，《府县沿革表》。

有下关，日本山口县也有下关，以至于中国的山东、山西、湖南、河北、云南等地名在日本都有。日本这些与中国同名的地名究竟与中国有多大关联，还有待于进一步调查研究。

七、地名用字与读音

在越南、朝鲜、韩国、日本的古代历史上，都不同程度地使用过汉语、汉字来表示政区地名，至今仍有遗留。今仅以日本为例。

由于日本文字是在中国汉字的基础上创造的，日本地名的专名绝大多数与中国一样也是用两个汉字表达的，如东京、奈良、大阪、横滨等均是其例。其中，有些日语汉字是音读的，有些是训读的，均可看出受中国的影响。

音读的日本地名，读音接近于中国汉字的发音，并且字义亦相通或相近。例如“日本”，意为“日出之处”，读作にはん（Nippon 或 Nihon），[①] “日”字读音与今中国吴方言“日”字完全一样。其国名来历，据中国的《新唐书》卷220《日本传》记载：“咸亨元年，遣使贺平高丽，后稍习夏音，恶倭名，更号‘日本’。使者自言：‘国近日所出，以为名。’”[②] 大业三年，遣隋使国书上有“日出处天子致书日没处天子无恙”[③] 之语，也是此意。又如，“京都”日语读きようと（Kyoto），历史上长期为日本首都（794—1868 年），有“千年古都”之称，是名副其实的“京都”。东京现为日本首都，全名“东京都”，日语读とうきようと（Tokyoto），意为“东部的京都”。原来，江户时代日本首都名义上虽在京都，实权却操纵在江户幕府的手里，幕府驻地江户原为一个小村落（意为“入江门户”），1603 年德川家康在此建立幕府后形成政治中心，因位于京都以东，因此从 1732 年起便有人呼之为“东京”了。明治元年（1868 年）倒幕运动成功后，日本从京都迁都江户，5 月置江户府，7 月改为东京府。明治二十二年（1889 年），在府内城区设东京

---

① 均以罗马字母表示读音，下同。

② 《太平寰宇记》卷 174“倭国”条，也有相似记载。

③ 《隋书》卷 81，《倭国传》。

市，1943 年置为“东京都”。音读的日本地名还有福井（ふくんFukui）、岐阜（ぎふGifu）、群马（ぐんまGumma）、奈良（ならNara）、高知（こうちKochi）、福冈（ふくおかFukuoka）等县名。

现在日本政区分为 1 都、1 道、2 府、43 县，其通名都、道、府、县的读音跟中国汉语颇为相似。在日语中，都（と）读 to，道（どう）读 do，府（ふ）读 fu，県（けん）读 ken，可见从地名用字和读音上均照搬了中国的形式。

训读的日本地名，读音虽与中国汉字不同，但仍有保留中国汉字字义者。例如，大阪原名大坂，意为“大面积的平缓坡地”。因坂、阪同义，遂易作“大阪”，但读おおさか（Osaka），与汉字的中国读音完全不同。又如茨城，读音为いばらぎ（Ibaraki），与中国汉字读音完全不同，但此县取名与中国有关。古代中国曾用蒺藜（别称“茨”）筑城以防盗贼，日语用“茨”字再附以“木”了（“木”，日语读ぎ，罗马字母为Ki）来称呼该地，叫“茨木”。由于汉字“城”的日语读音也可作ぎ（Ki），久而久之，地名也就演变为“茨城”了。再如横滨，日文作横浜，读よこはま（Yokohama），已远离中国汉音，字义却为“横向突出的海滨”。同样情况还有：青森（あおもり Aomori）、千葉（ちば Chiba）、兵库（ひようご Hyogo）、鹿児岛（かごしま Kagoshima）等县县名。

以上一系列事实证明，中国与周边的朝鲜、韩国、日本、越南等国文化交流源远流长，在邻国政区地名的各个侧面均可以看到中华文化的影子。

结　语：外国行政区划的发展趋势与中国行政区划的改革思路

我国是一个社会主义的单一制国家，又是一个具有二千多年行政区划沿革历史的泱泱大国，行政区划是我国政治经济生活的重要组成部分。我国从20世纪70年代末开始的改革开放以来，已取得了举世瞩目的成就。随着改革的深入，我国行政区划体制改革被提上了议事日程。但是，行政区划的改革是一件牵一发而动全身的系统工程，涉及政治、经济、社会等各个领域，影响重大，直到目前为止，虽出台了一些改革措施，然而如何继续深化这项改革，还缺乏科学的理论依据。在这种情况下，研究和借鉴国外各种行政区划制度、区划类型及其改革的成败经验，不失为明智之举。唯有如此，才能逐步建立具有中国特色的、科学合理的行政区划体系。当前，尤以行政区划模式、城市政区的改革以及政府职能的转变三个问题更具有现实意义。

一、外国行政区划发展与改革的总体趋势

从国外行政区划的发展来看，改革已成为一股不可阻挡的潮流，各国的做法虽各有千秋，但具有一些共性，总的趋势表现为以下几个方面。

（一）行政区划越来越重视为区域经济发展服务

为了促进区域经济的发展，各国各级行政区政府都把发展经济作为其主要职能之一。从社会主义国家的行政区划的演变来看，其直接的经济功能表现得更为突出。例如，苏联在20世纪20年代实施新经济政策时，行政区划的重大改革之一就是突出经济原则，把原

来的行政结构改组为完整的经济—行政区，设立了由联邦政府统一管理的11个综合经济区，并在工业经济州和农业经济州中先行试点，取得经验，全面推广。保加利亚在地方行政区划改革中，撤销了原来的州(市)一级建制，在全国设立9个经济—行政区。

西方某些国家也十分重视行政区划的经济原则，法国于20世纪50年代中期在省级行政单位的基础上，设立了经济计划大区，每个大区统辖2个以上的省，目的是使面积较小的省统一在一个大区内，便于区域的综合开发治理和经济的协调发展。到80年代中，经济大区由虚转实，成为法国的一级行政区。巴西的27个一级政区分属5个自然经济区，并多以经济区为统计单位，进行统计和分析各地区的经济状况。

日本在战后确立了地方自治制度，地方自治体在日本的经济发展中始终扮演着重要的角色。20世纪50年代，主要配合中央政府提出的经济复兴和资源开发计划，致力于经济的恢复和重建。60年代根据内阁制定的“全国综合开发计划”，在地方上积极推行“地域开发政策”。70年代始，日本政府又推出了“地域开发综合计划”和“国土开发计划”，同时实行“广域市町村构想”，或称“大都市圈整治规划”。日本习惯上把都道府县组合成八大地方，这八大地方不是行政区划，而是根据自然、历史和社会经济因素特征的习惯划分。在经济发展的过程中，地方内部又出现地域分化，演变成现在常用的13个地区。即使在市场经济最发达的美国，基层行政单位的合并和特区的大量涌现也是与发展地区经济有关的。地区经济在整个国家市场开放的前提下，各地方政府都想方设法来提高本地区的经济竞争力，如创造和维持就业机会、增加收入、加强和扩充征税基础及努力使本地区的资源得到充分利用等。由于地方政府用于提供服务的大量资金均是直接或间接地来源于地方经济，政府介入地方经济活动成为必然，并使得不同制度下的地方政府都对地方经济发展负有重任。就总体而言，在一些市场经济发达国家中，政府的经济职能主要在于协调利益、缓和冲突、解决矛盾等方面。政府对经济的管理表现为以宏观管理、间接管理和对社会非物质资源的管理为主。

与国外相比，中国由于特定的经济体制背景，行政区的经济功能

得以强化，行政区被赋予了特殊的经济内涵，表现为突出的“行政区经济”现象，由此引发了一系列矛盾，并造成很大的负面效应。在以经济建设为中心的基本思想指导下，行政区划应该为区域经济发展服务，但必须正确界定政府的经济职能，这无疑是我们实施行政区划改革的一个重要原则。

（二）各级政府间建立合作与协调组织已成为共识

在当今经济的发展中，一体化已成为世界各国经济发展的潮流。在一国内部，随着区域分工的日益深化，区域间的经济合作也越来越密切，各种不同类型的跨地区的协调机构和合作机构应运而生。如美国广泛存在的地区委员会、区域处理专门事务委员会和政府委员会，各州之间根据州际公约还建立了由州政府出面组成的固定组织，涉及基础设施、森林消防、区域开发、水土保持等广泛领域。著名的田纳西河流域管理局（TVA）就是由联邦政府设立、地域范围跨越7个州的州际合作组织，成立至今仍在发挥重要作用。日本比较典型的有“地方六团体”，是全国各级地方政府的联合体，在地区协调中起着相当重要的作用。在20世纪60年代中期，日本又通过法律，在全国设立9个“地方行政联络会议”，主要职能是加强中央与地方的沟通和协调区域内的各方关系。英国在20世纪70年代创立的全国性的“工业发展执行委员会”和6个地区性的“工业发展局”，也是起着协调地区发展的区域性组织。还有法国的全国区域发展委员会、城市组织共同体、乡镇组合，德国的区域统一政府委员会、城市区域管理组织。加拿大的大都市政府，俄罗斯的地域生产综合体等，都是区域性经济横向联合组织。它们规模不同，形式各异，虽不是地方政府的建制单位，但都有地方政府的行政行为，并在不改变原有的行政区域和行政建制的情况下进行跨地区的活动。最初的活动往往仅限于某种单项的经济协调和协作，现已扩展到各种生产要素之间的联合和协作，并使各种生产要素在流动中进行优化组合。这种地区间经济的横向联合不仅有利于各地扬长避短、互利互惠、共同发展，也有利于地方政府职能的充分发挥，同时也推动了各种空间经济组织形式的不断产生和创新。我国在体

制改革以后,各种形式的区域经济合作组织也不断涌现,既有省际间的,也有省内的,还有沿铁路干线、沿大河干流等各种经济协作区,打破了传统体制下行政区之间的经济分割,取得了一定的成效。但仍存在很多的矛盾和问题,20世纪80年代成立的上海经济区和东北经济区几度兴衰,就充分说明了这一点。所以,国外的经验值得我们进一步研究和借鉴。

(三)城市型政区的改革趋势

在世界绝大多数国家中,城市建制已是一种极为普遍的建制形式。在全球城市化的浪潮中,世界上已有一半以上的人生活在城市里,城市型政区已成为行政区划最基本的类型之一。

1. 从城乡分治向城乡合治方向发展

城市型政区是社会发展到一定时期的产物,是一种和乡村对立的社会与物质形态。城市一经产生,就成为促进经济发展与社会进步的巨大推动力,并且伴随生产力的发展与生产关系的变革,逐步成为一个国家或地区的政治、经济、文化中心。各国国情不同,为适应各自的需要,形成了三种不同类型的城市行政建制。第一种是统一型:城市的行政范围与城市连续建成区基本一致,或前者略大于后者,采用这一类型的如日本、澳大利亚等许多西方国家。第二种是广域型:城市的行政区域远远大于城市连续建成区的范围,城市地域在市行政地域中所占比重较小,市辖有大片的农村郊区,如中国、韩国等。第三种是狭域型:城市行政区域所辖范围一般小于连续建成区。同一连续建成区可由几个到几十个大小城市分而治之,美国、加拿大等发达国家有较多这一类型。广域型为城乡合治模式,统一型和狭域型为城乡分治模式。目前世界各国的城市型政区有向新的城乡合治型方向发展的趋势,如英国,农村政区逐级减少,市镇增加,市镇型建制正在取代千百年来占主导地位的地域型建制,成为国家中最主要的一种行政建制。日本设立的"广域市町村圈",就是将城市与乡村组合为一体,以适应社会经济发展的需要。法国的巴黎与周围7个省组成一个大区,向郊区发展,也是城

乡合治的表现形式。美国也在尝试着把大城市周围地区并入市内，将县政府与市政府合二为一。20世纪80年代后，美国郊区化的一个新趋势是在扩散中又有相对集聚，城市结构由单中心向多中心转变更为加快，在原先的农田、村庄的地区形成了边缘城市（Edge City）。这种城市发展的新形式用传统的城乡分治的概念已很难解释清楚。韩国在20世纪90年代中，为了更好地发挥城市所负担的职能，将原一级政区中的6个特别市，除首都汉城外，全都改为广域市。针对中国的情况，应继续立足于广域型的城市行政区域体制，即城乡合治模式，但这种模式必须与城市化的发展阶段和经济发展水平相适应。

2．城市不论大小，行政等级趋同

在许多发达国家中，城市不论大小，彼此之间地位平等，各等级城市政府与中央政府及上级政府关系相同。比如美国的官方统计中，城市型政区包括市、市镇和村镇，共有19000多个自治体，面积人口各异，形式不同，但都是州的创造物，行政等级相同。典型的旧金山大都市区有102个市镇，530多万人。在旧金山湾区城市化过程中，形成了多中心的城市空间发展模式，彼此虽大小不一，但地位平等。旧金山只是其中规模最大、最著名的城市而已，并无领导其他城市的权力。加拿大全国共设2100多个城市行政区，都是独立的地方自治单位，彼此之间没有隶属关系，只有面积和人口规模的差异。法国的4000多座城市中，除首都巴黎外，其他所有城市享有的权限相同，行政机构也类同。日本也是如此，市、町（镇）均属于同一行政等级，但除东京外，在法律地位、政治体制和权限上没有多大的区别。尽管有些人口众多的市被定为“政令指定市”，也主要反映在其经济地位上。我国20世纪80年代以来，在城市经济与行政管理体制上进行了重要的改革，比较突出的就是试行市管县体制，形成了直辖市、地级市、县级市等多层次的城市等级制，这在国外是鲜有其例的。由此不可避免地会产生因这一体制固有的弊端而造成的问题和矛盾。这一不合理的现象，在今后的行政区划改革中，有必要加以改革，根据国外经验，可考虑在缩小省区的前

提下，将城市型政区划归省直辖。

3．组建大都市区联合政府

在城市化迅猛发展的过程中，城市地区一直是经济发展最活跃的地方，就业和人口的增长使城市原有的行政辖区不能适应需要。于是，城市向郊区蔓延，出现了城市政府对周围地区实行“兼并”或“合并”，这两种城市政府的发展方式形成了西方发达国家大都市区普遍存在的政府分治模式。由于“兼并”和“合并”之初都是从自身的局部利益出发，导致了一些互不关联和不规则的城市出现。而在大都市区政府分治的模式下，各单个城市政府一般均难以经济有效地提供各种基础设施和服务，从而加重了政府的负担，更谈不上实行有效的统一计划，这就使这种分治的政府模式越来越成为大都市区发展的障碍。有鉴于此，世界发达国家的许多大城市区的政府都纷纷采取措施，并探索大都市政府组织与管理的理论与实践，建立大都市区政府或都市联合组织是最普遍的选择。从19世纪末的伦敦郡议会开始，到20世纪的50—70年代，是大都市区政府发展的全盛时期，西方发达国家的大都市政府大量涌现。在各国特定的政治社会背景条件下，形成了两种典型的政府组织与管理模式，即单中心体制和多中心体制。单中心体制是指在大都市区有一个统一的大都市政府，在其领导下，大都市范围内的基础设施建设、公共服务等各项计划与管理规范有序，规模经济效益明显，在一定程度上有利于形成大都市区内的政治经济一体化，但有悖于地方自治的方向。多中心体制是指在大都市地区存在相互独立的多个决策中心，包括正式的综合的政府单位和大量的特殊区域。由多中心联合而成的政府联合委员会的宗旨是：满足居民日益多样化的需求和偏好，提供和协调大都市范围的公共服务，谋求特定的公共服务的经济利益。西方发达国家目前采取的大多是这一组织形式，如法国的城市共同体、德国的城市区域管理组织等都是市镇的联合组织。尤其是美国，多中心体制的大都市区几乎遍及全国，已发展到600多个。如1961年由旧金山大都市区9个县组成的“海湾地区政府协会”辖有102个市镇，还有485个特别区。这些规模不等、职能各异

的政府组织广泛联合，从而形成一个大都市政府管理系统，在解决海湾区诸如垃圾处理、环境污染、公共交通、土地利用等方面发挥了重要作用。加拿大首府多伦多都市区是由5个市和1个自治区组成的联合政府，被公认为是世界上大都市政府体系的典范。但多中心体制也暴露了由于其联合的松散性而缺乏权威，导致政体之间的矛盾和纠纷，难以统一行动。经过多年的实践证明，相对而言，多中心体制由于政府较小，弹性大，更能满足公众的需求，因而成为西方国家普遍采用的形式。在我国，大都市地区同样也存在着突出的矛盾。一方面区域经济一体化的趋势日益加强，另一方面随着简政放权，区域经济发展中的行政分割也愈演愈烈。城市间互不协调，互为掣肘，严重影响区域整体优势的发挥。这些问题与矛盾的解决只有建立超越区内各地方的政府形式才能胜任。借鉴西方的理论和实践经验，结合我国国情，在我国城市化发达地区进行城市政府联合的改革试点，是可行的明智之举。

4．市辖区建制的特点

世界各国的大城市基本上都设有市辖区。在名称上，有的叫自治市，有的叫特别区，有的叫城市区。按其性质，可分为自治区和行政区两类。一般来说，实行地方自治国家的市辖区往往拥有一定的自治权，辖区政府可在自己的职权范围内依法独立地行使权力，不受任何干涉。辖区长官大多由市民直接选举产生，如英国的伦敦、日本的东京等。实行集权制国家的市辖区均为行政区，直接受市政府领导，不具有自治权，但一般都设有立法机关和行政机关，如法国巴黎、东欧国家等。从国外大城市的行政区划和管理体制看，具有以下共同点。

第一，城市中设区（市）数量较多，管辖范围不大。英国城市自治传统历史悠久，市辖区政府也不例外。伦敦地区在1986年前被组成大伦敦议会，由32个自治市和1个伦敦城组成，每个自治市的人口在25万左右。巴黎市区人口200多万，分为20个区，每区都有自己的区议会和区长。东京市区由23个特别区组成，每个区有30多万人。莫斯科分为31个区，布加勒斯特分为22个区等。可见，世界上

大城市中设区(市)的数量较多,管辖幅度不大,管理比较方便。

第二,城市政府管理中大多采取两级政府管理体制。由于城市辖区不大,人口密度大,居住集中,交通、通讯高度发达,因而大部分城市的管理职能集中在市政府。区作为第二级政府,主要职能是协助市政府分担城市的管理工作,即主要是城市公共服务的提供者和管理者。如大伦敦议会的两级政府,在城市的管理中建立了不同层次的公共服务体系,一级政府承担整个都市地区有关的重要职责,如拟定城市建设总体规划和全面发展的主要方案;二级政府的职责范围有收集垃圾、卫生保健、福利服务、辖区公共设施以及拟定与总体规划相符合的本地区详细规划。东京的都政府和区议会也根据法律规定,各司其职。但在一些大范围的公共设施等领域,则通过协调,共同努力,以解决条块分割的弊端。

第三,"以人为本"社区体制已成为城市更新的主要方式。二战以后,西方各主要国家开展大规模的"城市更新"运动,曾一度带来城市中心区的繁荣。但并未取得预期目标,反而引发了一系列的问题,引起了许多学者的反思,城市更新的理论和实践也有了进一步的发展。在可持续发展思潮的影响下,一方面是城市更新的目标更为广泛、多元化;另一方面是"以人为本"的"社区规划"(Community Planning)越来越为居民接受。城市居民纷纷成立自己的组织,直接参与城市规划工作。"社区规划"通常规模较小,以改善环境、创造就业机会、促进邻里和睦为主要目标,目前已成为西方国家城市更新的主要方式。今后城市的更新和发展必将更多地注重社区的可持续发展。

与国外大城市相比,我国城市中普遍存在着辖区规模过大、数量偏少、层级较多的问题。据 2000 年底资料,设区最多的上海市有 16 个区,平均每区人口为 70.5 万。北京市 13 个区,平均每个区的人口高达 88.7 万。天津市 14 个区,平均每区人口亦达 54.5 万。甚至有的街道的人口数量都大于国外的市辖区。从管理体制看,市区实行的是"两级政府、三级管理",在郊县基本形成三级政府、三级管理的体制。这一体制在近期内是可行的,但今后随着政府职能的转变,有必要进行改革。

（四）重新审视和界定各级政府的职能

在市场经济体制下，如何界定政府的职能，是各国政府和学者共同研究的难题，争论很大。大体上西方国家界定政府职能的基本方式主要有“市场失灵法”、“政府失灵法”、“成本与收益分析法”、“社会因素法”等。其中“市场失灵法”是被广泛采用的，已成为一种最基本的界定方法。这是因为西方的市场经济体制最初是建立在市场机制充分有效的基础之上，但在现实的经济运行过程中，市场无论如何也达不到理论上假定的那样万能有效。这就会造成一定的市场失灵，而市场失灵的存在，政府的干预就非常必要。西方国家自二次大战以来，政府的干预不断增多，虽然对克服市场失灵发挥了积极作用，但同时也发现，这种政府的干预对市场的调节也有它的局限性。所以从 20 世纪 80 年代以来，以英美为中心的西方国家行政改革的方向与以前行政改革的方向是反其道而行之。即早先的行政改革的核心是扩大行政权力，为政府更好地干预社会经济服务；现行的改革主线是尽可能减少政府干预的范围，增大市场个人选择的空间。要点是分解职能，下放权力，简化行政程序，高效地完成行政任务。考察西方国家的行政改革，其基本内容包括如下。

1．科学界定政府职能，理顺政府与市场的关系

政府的一般经济职能是任何国家、任何性质的经济体制下都应具有的基本职能，这并不等同于政府承担的经济职能越多越好。这是因为政府经济职能越多，就必然会导致机构膨胀，形成一个庞大的政府。更为严重的是，政府的干预一旦超越了市场失灵的程度和范围，政府的调节就会失灵。许多西方学者认为，西方国家在 20 世纪 70 年代，政府干预的令人失望的结果证实了政府失灵的状况。有的学者甚至认为，政府干预的目的是为了克服市场失灵，但结果政府失灵比市场失灵更加糟糕。美国在 20 世纪 30 年代的大萧条时期，为克服市场失灵，进行了大规模的政府干预。政府的行政权力在不触动三权分立框架的前提下开始得到增强，行政权力的扩大形成了官僚主义、浪费和低效率，也导致了不同利益集团之间的矛盾，结果导

致政府干预失灵。如美国国会经济发展委员会在1979年提交了一份关于“市场经济体制中政府职能重新界定”的研究报告中指出：“政府干预的大范围的无控制的增长，正在损害着国家经济和社会目标的实现。”因而，必须对政府的经济职能进行重新界定。政府所承担的经济职能主要有以下几方面：

第一，建立市场经济运行的政府宏观调控体系。市场经济体制决定了资源配置调节的主体是市场，由市场按价值规律和供求关系形成的价格，向各经济活动的主体提供信息。这是一种自由交换和权力分散的体制，但这种自由不是绝对的和不受限制的，否则就不可能有真正意义上的自由交换。为了保证市场的自由交换，这就需要政府在宏观上建立起市场经济的秩序，以界定各个经济活动主体的权利和义务，制定各种法律和法规，并保证各项法律得以贯彻，使市场经济有条不紊地运行，达到它的既定目标。

第二，公共产品和服务的提供者。所谓公共产品是指在整体意义上的为社会成员而生产的物品，具有非排他性和消费上的非竞争性这两个内在的特征。西方学者通常以国防为例，即国防不可能交给每一个公民分别完成，某一个公民享受国防安全既不排斥他人的同等享受，也不会增加国防的边际成本。因此，它只能由政府提供，不可能运用市场原则在市场上买卖。政府提供的公共产品和服务一般包括国防、警察、消防、道路设施、环境保护、提供信息和咨询服务等。国外学者认为，上述公共产品和服务对提高一国的福利水平至关重要，因而是政府典型的职责。

第三，维护公平竞争，限制垄断。市场机制的有效性取决于市场竞争的公平性。市场自身的运行并不具有维护竞争，防止垄断的机制。相反，却会产生过度竞争或竞争者联手形成垄断的现象。一旦市场被一个或少数垄断集团所控制，就无公平可言，最终市场机制就会失效。所以，各国政府都采取反垄断政策和产业组织政策，以保护市场公正，给企业以平等，力保市场经济不受破坏。

第四，发展教育和社会保障体系。为了促进国家经济的发展和社会的进步，许多国家的政府越来越多地承担起发展教育的职责。通常是采取两种形式：一是拨款直接兴办各类学校，二是通过免税或

其他形式,帮助和支持非政府部门兴办教育。此外,西方各国政府一贯提倡福利社会,有各种各样的失业救济、住房补贴、收入保障、医疗保障等社会保障体系。但由此给国家造成了严重的财政负担,许多国家已开始对此实行改革,但却没有取消这一保障制度的倾向。

第五,稳定国家经济。随着社会经济规模的日益扩大以及经济运行的周期性波动等原因,不可避免地会出现经济衰退、通货膨胀等现象。这就要求政府通过制订和调整财政、金融、货币、收入政策等对经济活动进行干预,尽快消除不利因素,恢复市场经济运行的良好宏观经济环境,稳定国家经济。

综上所述,在成熟的市场经济中,政府应扮演的角色是:宏观经济的调控者,公共物品的提供者,市场秩序的维护者,良好经济环境的创造者,收入及财产的再分配者,外在效应的消除者,公共财政的管理者。当然,不同的国家受不同的社会制度和经济发展水平的制约,政府的职能及执行手段存在着很大的差异。

2. 合理调整中央与地方的关系

中央与地方的关系问题,每一个国家都有。尤其对大国而言,正确处理中央与地方的关系,更涉及到国家稳定的大局。世界各国国情不一,政体不一,在处理中央和地方的关系问题上形成了不同的模式。大体上有两类:一类倾向于中央集权,地方的权力来自中央的委托;一类倾向于地方分权,中央的权力来自地方的授予。总结世界各国的共同经验是:既要有适度的集权,又要有适度的分权。其关键是如何设定这个“度”,协调好整体利益与局部利益,都是关系到维护国家独立与统一,直接影响到统治阶级的政治地位。发达国家的中央与地方的关系也几经演变,处于不断的调整之中。从 20 世纪 80 年代以来的发展趋势看,权力的下放和责任的转移是中央和地方关系调整的主流。

第一,正确界定中央与地方的事权。中央与地方的关系实质上是整体与部分、集中与分散、统一领导与因地制宜等各种矛盾的统一。国家的权力通过政府来行使。因此,中央政府与地方政府关系的安排,就是中央政府与地方政府之间的权限划分。一般来说,在规

范的市场经济条件下，中央与地方关系的正确处理应着重三个方面：一是正确界定两者的事权，二是正确划分两者的财权，三是以法律的形式规范中央与地方的关系。对中央与地方事权的划分，各国虽有差异，但并不明显。总体而言，是以公共产品的特征或收益的范围来界定各自不同的事权。国家的社会公共事务大致分为三类：第一类是与国家整体利益有关的事务，如国防、外交、司法、货币发行以及关系到全国范围的社会保障基础设施建设等，其权限属于中央。第二类是与当地居民利益直接相关的事务，如社会福利、社会治安等，其权限大都属于地方。第三类是与国家整体效益有关，但又需要在地方执行的事务，须视具体情况而定。有的权限属于中央，由中央委托地方执行；有的权限属于地方，由中央监督、指导地方执行等。20 世纪 80 年代以来，在中央与地方关系的调整中，国外大多顺应民主化的潮流，采取权力下放与责任转移的措施。就连西方国家中集权统治最突出的法国，也在 1982 年颁布了《有关市镇、省和大区的权力和自由法案》，扩大了地方政府的行政权限。从国外的实践看，地方分权的有利之处是更好地满足了消费者日趋多样化的消费偏好，可以使公共产品的成本与收益更直接相连，从而发挥地方的积极性，给其机动灵活的权力，有利于各地扬长避短，形成地方特色，可以利用分权之机实现中央负担向地方转移。如美国在 20 世纪 50 年代末联邦补贴占州总开支的 30% 以上，80 年代的分权使地方政府的权力扩大，但也转移了联邦的财政负担，1994 年联邦政府对地方的补贴已降至 23%。

第二，合理划分中央与地方的财权。税收是国家财政的来源，被称为“血液”。世界上许多国家在处理中央与地方的财政分配关系上，都实行了分税制。分税制的特征是按税种划分中央政府与地方政府的收入体系，建立各级政府各自稳定的收入来源体系。分税制的核心是税收管理体制从中央集权向中央与地方分权转移，这也是地方分权扩大的要求。分税制的实行有利于分清中央政府与地方各级政府各司其职，既保证中央的主导地位，又还地方政府一个财政独立的管理权限，符合市场经济原则和公共财政理论，也是正确处理中央和地方关系的主要内容和有效形式。实行分税制的国家，无论其

财力分配的比重如何，都采取了税收的征免权与事权相一致的有效做法。分为两种模式：一是实行财政补贴的分税制；二是保留共享税源的分税制。美国分税制的特色是三级政府各有主体税种，采取税率分享来划分分层次的收入，并且做到财权与事权相一致（量财取财）。从1992年美国三级政府的收入来看，中央占55%，地方占45%（其中州占25%，其他地方占20%）。这样的分配比例保证了中央政府有很强的调控能力，使税收协调和财政补助有了坚强的后盾。日本的分税制也以划分各级地方政府的事权为中心，特色在于将税种分为国税和地方税。在全部税收中，中央税约占65%，地方税占35%。但在政府的支出中却倒了过来，地方占2/3，中央占1/3。中央政府对地方政府的拨款，保证了中央对地方财政有效的制衡作用，从而把地方经济、社会发展与国家整体发展紧密结合起来。德国在分税制上，被称为“日耳曼模式”，倾向于地方分权，表现为联邦、州、地方三级政府各自独立，财政自主。但在财政收支方面仍有规定，使财权与事权相一致。在此基础上，联邦政府为使全国经济发展协调，在“富州”和“穷州”之间有所调拨，缩小各州之间的差距。俄罗斯成为独立国家后，强调运用法制的原则规范中央与地方的关系，明确在分权的基础上实行集中，在财政分配制度上，走的是一条财权下放、财力分散和讨价还价的道路。但因政局不稳，结果使中央受制于地方，国家的宏观调控能力大为下降，经济未有明显好。韩国长期的中央集权制，形成了纵向发达、横向软弱的行政控制。这一制度一方面保证了经济起飞过程中中央政府的主导作用，但同时挫伤了地方政府的积极性。

此外，国外对一些减免税、退税的规定十分详尽，特别是西方发达国家，普遍设计了有关科学化、公式化的计算方法，没有什么灵活性可言，不能钻政策的空子，也决无讨价还价的余地，有利于财政管理走上科学化和法制化的轨道。

3．政府内部管理体制改革走向“小政府”

政府机构越来越膨胀是各国的通病，被称为“帕金森定律”。英国历史学家诺斯古德·帕金森提出这一官僚机构自我繁殖和持续膨

胀的定律时,分析其原因有两条:一是人多了要找事干,官员之间会制造出工作来做;二是当官的人需要补充下属,官员会制造更多的官员,于是人和事不断增长,形成一个恶性循环。有人曾作过计算,官和员的比例,日本为 1:3.6,美国为 1:1.7,而我国是 1:0.84,其中大部分在地方。各级地方政府“吃皇粮”的人越来越多,构成了一个庞大的利益群体。18 世纪著名的经济学家亚当·斯密认为,整个经济都由“看不见的手”在操作和调节,政府应当只充当“守夜人”的角色,提出“管得越少的政府越是好政府”的口号。20 世纪 30 年代的经济危机使“小政府”的理论受到质疑,凯恩斯提出强化国家干预政策的主张为大多数国家接受。“小政府”逐渐让位于“大政府”。80 年代以来,世界经济飞速发展,随着信息时代的到来,“大政府”的弊端日益显露,改革“大政府”,塑造一个精干、灵活、高效的“小政府”再次成为大多数国家的共识。各国采取的措施主要有:

第一,精兵简政,提高效率。各国的做法虽有不同,但具体内容基本类似。美国自克林顿入主白宫后,便将政府改革置于优先地位,大规模地进行机构合并和调整,裁减冗员。如取消和合并农业部 1200 个基层部门,减少 7500 名雇员,永业性的全日制公务员与部分时间制的公务员并存,临时性公务员增加。美国国家行政学院还提出以 10 个职业类代替原来的 22 个大类,甚至连白宫也裁员 25%,使联邦政府达到 30 年来的最小规模。这些药方旨在“创造一个花费少、工作好的政府”,使政府摆脱了长期以来财政赤字居高不下的局面,同时促进了国内经济的复苏。日本在发达国家中可以说是小政府的典型,但 20 世纪 90 年代的行政改革规模之大、范围之广都是前所未闻的。据日本 1997 年公布的体制改革新方案,日本政府将从 2001 年起,把政府的 22 个管理部门减少到 12 个,内阁人数将从 20 个减为 15 个,局级部门从 128 个减少到 90 个。韩国在金大中政府成立伊始,就果断地对政府机构精简重组,把长期存在的 2 院、14 部、5 处压缩为 17 个部,人员实行分流。同时将业务雷同的部门实行合并,取消一些不必要的部门,并在 1998—2000 年的 3 年中,裁减公务员 17000 名。与此相关,对政府附属机构的“大手术”也在酝酿之中。俄罗斯为适应改革的需要,

也提出了行政改革的设想。其目的是减少财政支出,实现政府行政效率的最大化。

第二,在政府管理中,引入市场机制,发挥私营企业的作用。自20世纪30年代以来,大规模的政府职能膨胀已历时半个多世纪,民众已习惯接受名目繁多的各类福利服务,各利益集团通过议会继续显示了对公共产品和公共服务的巨大需求。为了提高效率,必须在管理中引入竞争机制,以改变只靠政府权威制度运作来供给公共服务的垄断制度。比如,英国伦敦在大伦敦议会解散以后,至今没有产生负责整个城市的政府,取而代之的是一系列负责管理的组织。值得注意的是,私营企业的作用越来越重要,现伦敦的煤气、给排水、电力、电信、机场等都由私营公司提供;公共交通中铁路已转为私有,地铁系统的私有化也在筹划之中。美国的做法是将权威制度与市场制度有机结合,调动私营机构、非赢利组织等社会力量,扩大了政府功能的输出能力。有资料表明,城市平均把其服务工作的27%承包出去。1992年联邦政府发包了2100亿美元的公共服务,占联邦支出的1/6,正如克林顿竞选总统时提出的那样:“当私营部门能把工作做得更好时,应依赖私营企业家。”德国在行政改革中提出了“政府与社会合作”的模式,即把原来由政府承担的任务承包给私营企业,并计划把国家行政组织转变成私法形式,如有限公司,使僵化的行政结构解体,引入灵活性、企业经济的标准和管理的方式。日本在行政改革中也提出了减少通产省等有关经济部门的限制,进一步发挥民间企业的竞争机制。韩国则提出了明确的目标,选择人口与其相近的英国为样板,由中央政府部门负责制定政策,公开招聘私营企业参与市场竞争,最大限度地减少财政开支,提高行政管理效率。上述各国的改革都试图建立起一个由政府掌舵、企业界划桨的科学、高效、廉价的行政管理机制,从原来的“高价”的政府变为一个“廉价”的政府。实践证明,世界上有两种差劲的政府,一种是管得太多的政府,它导致强制;另一种是管得太少的政府,它导致软弱。政府的职能应在这两者之间作出选择,关键在于不错位。我国目前正在进行着大刀阔斧的行政体制改革,上述国外的改革措施和经验值得我们研究和借鉴。

二、新世纪中国行政区划的改革思路

21世纪是经济全球化、区域化和城市化的时代。在中国加入WTO之后，中国的经济将继续高速发展，并与世界经济迅速接轨，逐步形成具有中国特色的社会主义市场经济体制。城市化的速度将大大加快，上海、北京、广州、深圳等城市将有可能成为亚洲、乃至世界的国际大都市，一大批中小城市将得到发展。与此同时，中国的政治体制、行政管理体制改革将进一步推进，许多国际规则也将在中国运行。在这一大背景下，作为上层建筑的行政区划体制改革也将进一步得到推进。

（一）中国政区改革必要性的基本认识

改革开放以来，我国政区体制为适应新时期经济社会发展的需要进行了必要的改革。主要表现在城市制度的改革，即在本书的中篇城市型政区部分介绍的所谓"市管县(市)"、"整县改市"、"整县改区"、"地区行署改地级市"、"乡改镇"等方面。可以看出，我国在20世纪80年代以来的政区改革，一是基本适应了经济社会快速发展的需要；二是基本适应了城市化快速推进的需要；三是坚持了"整建制"调整的原则，政区的波动性较小，操作比较方便；四是坚持了不增加编制的原则，节约了行政开支。然而，审视我国现行的行政区划体制，仍存在着许多难以解决的矛盾。主要是：第一，几十年来，我国的行政区划改革并没有从根本上解决历史遗留下来的地域型政区问题，如省级政区规模过大、相差悬殊，划分不合理等；第二，新的行政区划体制改革缺少严密的科学论证和法律依据，特别是城市型政区改革出现许多新的问题，如由市管市、县改区等体制引发的通名混乱、城乡混淆等，并与《宪法》相矛盾；第三，行政区划的改革缺少战略和整体把握，往往就事论事，头痛医头，脚痛医脚，没有考虑城市规划、区域规划等因素，更未能将行政区划的改革与政府机构的改革、行政职能的转变结合起来进行；第四，与国际通行的模式相悖，带来管理和研究的各种新的矛盾。由此可见，进一步改革我国的行政区划体制仍是十分必要的。

从行政区划与政权建设、经济社会发展的内在关系来看，我国政区改革也是十分必要的。首先，从政区改革与政权建设的关系来看，政区作为国家权力再分配的空间投影，是我国政权建设最基本的空间组织载体，担负着政权建设的组织角色。这就是说，行政区划体制是我国政权建设中的重要组成部分，国家政权的纵向结构体系决定于政区的纵向结构体系。政区的层级与幅度、政区的组织与管理体制等是否合理，直接关系到中央政府能否有效地统领、指导地方的工作，并同时发挥地方的积极性；也关系到地方政权在本行政区范围内合理而有效地行使职权，维护社会稳定，巩固基层政权。在我国转型时期，建立一个科学的纵向政区结构体系，对于维护国家的统一、民族的团结、社会的稳定具有特别重要的意义。

从政区改革与经济社会发展的关系分析，随着市场经济的发展，地方政府直接经济职能的淡化，我国区域经济的运行将由计划经济时期的纵向为主，转向以横向为主。在这种情况下，要求新的行政区划纵向结构体系由层次多、幅度小，向层次较少、幅度较大的方向转变。因此，改革我国现行的行政区划结构体系，也是我国国民经济持续、健康、稳定发展的必然要求。

从政区改革与行政管理之间的关系来看，随着我国市场经济体制的逐步建立，地方政府功能的变化，为地方政府精简机构、改革行政管理体制提供了有利条件。但无论是精简机构还是行政管理体制改革，都必须与政区体制的改革相协调，尤其要与政区的层次和幅度的调整改革相结合。由此可以看出，改革我国的行政区划体制，也是建立和完善社会主义市场经济体制，优化行政管理体制的客观要求。

（二）政区改革的基本原则

行政区划改革是一项战略性、综合性、复杂性和高度敏感性的工作。对待这项工作，要有科学的理论作指导，既要有积极的宏观思考和大胆决策，又要谨慎行事、稳步操作。在指导思想上要树立战略观、整体观和综合、全局的观点，要处理好中央和地方、地方和地方的利益关系及其协调，要树立“以人为本”的观念，一切从国家和人民群

众的根本利益出发,从有利于巩固政权、有利于经济社会发展、有利于国家的长治久安这一大局出发。

根据我国的具体国情,总结历史的经验、教训,借鉴国际的模式和经验,在21世纪,我国行政区划改革应遵循以下基本原则:

1. 积极改革和相对稳定相结合的原则

由于我国现行的行政区划体制仍存在许多问题,需要我们以积极的态度推进改革。同时,行政区划改革是一个涉及各方利益关系调整、十分敏感而复杂的问题,决不能草率和盲目行事。要处理好"改革"与"稳定"的关系,既要积极,又要稳妥。我们认为,当前行政区划改革中存在着两种偏向,一是过于谨慎,不敢触及,致使一些地区长期存在的行政区划矛盾拖而不决,影响经济社会的发展和城市的统一规划、建设和管理。二是不太慎重,盲目行事,随意性较大,以至于行政区划调整后较长时期内存在后遗症,同样不利于地方经济社会的发展和城市的建设管理。因此,我们一定要以积极改革的精神,科学的态度,细致的工作,实事求是,从实际情况出发,推进行政区划的改革。

2. 方便管理与提高行政效率相结合的原则

方便行政管理、提高行政管理效率是政区设置的主要功能之一,也是构建科学合理的政区机构体系的主要目标和依据。从这一要求出发,我们在进行政区改革时,主要是处理好层次与幅度的关系,把握好合理的层次,科学的幅度。根据层次与幅度关系理论,管理层次与管理幅度之间呈反比例的关系。管理层次少,管理幅度大;而层次多,则管理幅度小。如果层次过少、幅度过大,或是层次过多、幅度过小,都不利于实施高效率的行政管理。层次过少、幅度过大,会出现管理的"鞭长莫及"、"天高皇帝远"的情况;而如果层次过多、幅度过小,就某个层次来看,管理是方便了。但层次多了,显然不利于上情下达、下情上通,还助长了官僚主义,不利于提高行政管理效率。因此,在政区体制改革中,必须注意防止这两种偏向,科学地把握层次和幅度,以有利于实施高效率的行政管理,降低行政管理成本。

3. 自上而下与自下而上相结合的原则

我国是共产党领导的中央集权制国家,行政区划体制改革是国家的政治行为。必须从国家的长治久安这一根本利益出发,自上而下有序地进行。同时,我们也应当指出,政区改革的根本目的是促进社会经济发展,提高人民群众的生活质量,调动民众的积极性,关注、支持、参与政府的经济社会等重大事务的管理。特别是基层政区的改革,涉及地方政府及民众的利益,必须认真听取地方政府及民众的意见,上下结合,取得共识,积极、稳妥地实施。要防止自上而下强制推行的"一言堂"官僚作风,采取有效措施,将区划调整可能出现的消极影响减少到最低程度。当前的主要问题是尊重地方和民众的意见不够,过多地强调"自上而下"调整改革,而忽视与"自下而上"的有机结合。

4. 行政区与经济区相协调的原则

政区改革的基本任务之一是促进生产力的发展。国内外的实践表明,实行计划经济体制的国家,行政区的经济职能明显大于市场经济国家。在这种体制下,我国的省、地、县行政区已经发展成为各级经济区,即"行政经济区",行政区的经济职能十分突出。随着市场经济的发展,行政区的经济职能将逐步淡化,但这要有一个过程。从我国的国情出发,在相当长时期内,行政区对区域经济发展的作用仍然十分重要。因此,我国政区的设置与调整必须尽可能地考虑与自然形成的经济区相协调(特别是省、地级行政区的调整),以便于组织经济区的运行。同时,经济区的划分也应该保持一定层次行政区划的完整性,同样便于经济区的规划和管理。注意行政区与经济区的协调是我国现阶段政区改革的重要原则之一。

5. 规范统一与因地制宜相结合的原则

行政区划体制是国家体制与政治体制的重要组成部分。政区体制改革必须在《宪法》、《组织法》等相关的法律范围内进行。然而,由于我国是一个国土辽阔、人口和民族众多,各地自然、经济、社会历史条件和生产力水平差异很大的国家,作为上层建筑的行政区划体制,

如何适应不同地区的自然、历史条件和生产力发展的需要,是个比较复杂的问题。我们的观点是,根据各地不同的条件和特点,因地制宜,选择不同的政区模式,不搞"一刀切"。不管是地域型政区,或是城市型政区,不同的地区应有不同的标准和规范。我国的国情决定了政区改革的复杂性和政区模式选择的多样性。

(三) 21 世纪中国大陆政区改革的宏观思考

在 21 世纪,中国大陆政区改革的最终目标就是要逐步建立适合我国国情,保证国家长治久安的科学的政区结构体系。根据上述基本原则,借鉴国际经验,针对现行政区体制存在的问题,我国大陆地区未来政区改革的基本思路有以下几个方面。

1. 改革不合理的政区层级和幅度

总体来看,我国目前政区的层级过多,且较混乱,省、地两级的管理幅度又偏小。层级过多主要是大量行署改为地级市,实行市管市体制后产生的,在省以下、县以上增加了一级层次,从而使我国大多数的政区由省(自治区)—县(市)—乡(镇)三级制演变为省—市—县(市)—乡(镇)四级制,个别省(区)达到五级。由于层次过多,影响行政效率,在一定程度上助长了"等级"观念,并出现一些地方政府盲目追求行政等级升格的不良风气。而由于层级的增多,使各级政区的管理幅度下降,浪费了行政资源,降低了行政效率,助长了官僚作风。我们认为,从我国的实际情况出发,实行《宪法》规定的省—县—乡三级层次的政区体制仍然是正确的、科学的。解决政区层级过多、幅度偏小的途径有两:一是取消市管市(县)体制,实行省直接管县(市)制;二是划小省区。由于取消了地级层次,使省辖县(市)的数量大大增加,这对许多大省来说管理幅度过大。在这种情况下,划小省区就显得十分必要。从我国的人口、面积以及自然条件、城市的分布格局等情况综合考虑,省级政区宜划分为 55—60 个,近期可先行试点。

2. 以增设直辖市作为划小省区的突破口

我国目前有北京、天津、上海、重庆 4 个中央直辖市。这 4 个直

辖市可分为3种类型:北京是全国的政治文化中心和经济中心城市;上海和天津是我国最大的经济中心城市,特别是上海,将建成国际化大都市;重庆虽说是西南的经济中心城市,但由于辖有大面积、落后的农村,实际上是一个兼有大城市、大农村的省区,与京、津、沪三市在性质上有较大的区别。总体上看来,我国的直辖市数量偏少,分布不均。在政区改革中适当增设直辖市是十分必要的。首先,增设直辖市有利于缩小省区,增加一级政区的数量,从而使我国行政区的层次和幅度逐步趋向合理。第二,由于在转型时期中心城市行政级别高低、经济实力强弱、经济运行质量和管理水平等,都对区域经济和社会发展起了很大的影响作用。适当增设直辖市,提高部分大城市的行政地位,使之成为跨省区的新的增长极,具有重要的经济意义。第三,从政治因素考虑,由于直辖市的政治地位客观上要略高于一般省区,通过增设直辖市,发挥其重要的政治影响,对于加强中央的集中统一领导,巩固政权,也是十分有利的。新增加的直辖市要注意合理布局,从区位、规模、实力、辐射力以及可操作性等因素综合考虑,科学论证。东北的大连,华南的深圳等,相对具备升格为直辖市的有利条件。

3. 将完善和创新城市型政区制度作为我国政区改革的重点

21世纪是城市世纪,随着我国经济社会的高速发展,城市化的水平将大大提高,与此相对应的城市型政区将有较大的发展。很显然,我国政区改革的重点应是城市型政区。同时,前面已经分析,目前我国政区体制存在问题最多的也是城市型政区。从这一角度看,也应该把城市政区制度的完善和创新放在突出的地位。针对目前我国城市型政区存在的问题,借鉴国际的经验,城市型政区改革的方向主要是:其一,在指导思想上,由目前的"城乡合治"逐步走向新的"城乡合治"。主要是克服目前部分建制市存在的农村面积过大、"市不像市"、"假性城市化"的问题。当然,新的"城乡合治"与传统的"切块设市"、"整县改市"都不相同。它既要保留一定的农村空间(郊区),但范围又不宜过大。其二,取消市管市体制,实行省管市分等制。第三,改革设市模式。提高整县改市的标准,从严控制撤县改市

模式，试行镇升格为市、县辖市体制。在一定时期内形成我国多模式市制的发展格局。

4．研究和创新中国都市区政区管理体制

大都市区的组织管理体制问题已引起越来越多的国内外学者和政府管理部门的重视。我国东部沿海发达地区都市区的发展已经对传统的市制模式提出了挑战。在现阶段乃至相当长时期内，“行政区经济”仍然在区域经济运行中起很大作用的情况下，现有的都市区政区体制（直辖市、地级市、县级市等行政分割）已经很难解决都市区政府之间的各种矛盾，诸如跨界的公共服务（交通、供水等）的充分供给、区域环境整治、经济社会发展中的各种利益关系的协调，以及政府管理效率的提高等问题。因此，研究和建立符合中国国情的都市区行政组织与管理的新模式就显得十分急迫。根据国际的经验，大体有三种模式：一是通过“合并”或“兼并”的方式，建立一元化的、高度集权的都市区政府；二是采取协商联合的方式，建立松散的城市协调组织机构（非政府机构）；三是建立跨界职能的城市联合政府，行使某些跨界职能（如交通、供水、环境保护等）。我国宜采用何种模式，需要深入研究。当前，建立都市区政区的改革实验区是一个良策。

5．理顺和改革政区通名是一项重要而较易实现的任务

名称是行政区划的基本要素之一。政区的名称由两部分所组成，一是专名，二是通名。我国现行政区名称中的主要问题是通名多而乱。特别是“区”和“市”，前者有自治区、市辖区、特区、开发区、郊区、区公所等；后者有直辖市、地级市、县级市。各类不同的“区”和“市”有不同的解释、不同的性质和模式，极易混淆，给管理和研究带来很多不便，并给人民生活带来影响，甚至影响城乡规划、新闻出版、交通通讯、外交国防等诸多方面。因此，理顺和改革政区通名是行政区划改革的一项重要任务。由于通名改革不涉及区划界线的调整，对行政区之间的利益关系影响不大，因而相对比较容易操作。应在认真调查研究的基础上，提出科学的方案，采取切实有效的措施，积极推进政区通名的改革，使我国的政区通名走向科学化、规范化、标

准化的轨道。

6. 当务之急是加强行政区划的法制建设

行政区划是国家行政机关实行行政管理的区域划分制度，具有严格的法制原则性。中国现行的行政区划调整的法律依据主要是《宪法》、《组织法》及其他相关法规，如《国务院关于设置市、镇管理的决定》(1955)、《中共中央、国务院关于调整市镇建制、缩小城市郊区的指示》(1963)、《国务院关于行政区划管理的规定》(1985)、《民政部关于调整设市标准和市领导县条件的报告》(1986)、《中华人民共和国地名管理条例》(1986)、《民政部关于调整设市标准的报告》(1993)、《民政部关于地名管理条例实施细则》(1996)等。上述法规有力地推进了中国的行政区划改革，但也存在着两个重要的问题需要尽快研究解决：第一是法律法规之间的矛盾。如政区的层次结构、市管县(市)、县改区体制等都与《宪法》的规定不相符合。第二是法律法规本身存在的问题。一方面，目前的《宪法》和相关的法规都存在不尽合理和过时之处；另一方面，现有的法规又是导致我国目前政区改革出现混乱情况的一个重要原因。如规定地级市可辖县级市，而直辖市的郊区不能设市，只得走县改区的道路，这就严重混淆了“区”和“市”“县”重要区别。由此可见，修改包括《宪法》在内的法规，制定完善的《中华人民共和国行政区划法》是一项十分急迫而重大的任务。

此外，在我国的行政区划改革中，具有根本意义的是大力推进政府本身的改革。政府应转变职能，实行真正的政企分开、政事分开、政社分开，建立“小政府、大社会”的体制与机制，促进社会主义市场经济体制的建立。由于政府职能转变的过程也是行政区的经济功能逐步淡化的过程，因而政府本身的改革对行政区划的性质功能将产生重大影响，但这是一个较长的过程。在现阶段，我国行政区划改革的任务仍十分繁重，未来我国的行政区划体制将逐步走向科学、规范和稳定。

附 录：

世界各国行政区划表

国家或地区	面 积（平方公里）	人 口（万）	层 级	一级政区数目（个）
亚 洲：				
中 国	9600000	120583	四	34
蒙 古	1566500	241	二	22
朝 鲜	122762	2392	三、四	12
韩 国	99000	4485	三、四	16
日 本	377800	12520	二	47
越 南	329556	7500	三	57
老 挝	236800	488	三	18
柬埔寨	181035	1040	三	20
泰 国	513115	5940	三、四	76
缅 甸	676581	4650	二	14
马来西亚	329758	2010	二	14
新加坡	641	310	无	
文 莱	5765	29	一	4
菲律宾	299700	7027	三	76
印度尼西亚	1904443	19375	三	26
东帝汶	18899	70.7	一	13
尼泊尔	147181	2192	三	14
锡 金	7100	40.5	三	4
不 丹	46000	80	三	17
孟加拉	143998	12040	三	4
印 度	2974700	93800	三、四	29
斯里兰卡	65610	1835	三	9
马尔代夫	298	25.4	一	21

资料来源：周定国、纪京慧《世界行政区划图册》等。由于政区复杂性，且近年多有变化，加上少数国家缺乏资料，故有些国家的层次可能有些出入。

（续 表）

国家或地区	面 积（平方公里）	人 口（万）	层 级	一级政区数目（个）
哈萨克斯坦	2717300	1747	三	19
吉尔吉斯斯坦	198500	467	三	6
塔吉克斯坦	143100	590	三	5
乌兹别克斯坦	447400	2284	三	13
土库曼斯坦	488100	456	二	6
格鲁吉亚	69700	546	二	4
阿塞拜疆	86600	750	二	3
亚美尼亚	29800	376	二	40
巴基斯坦	796095	13350	三	6
阿富汗	652300	2150	三	31
伊 朗	1645000	6728	三	24
科威特	17818	169	二	5
沙特阿拉伯	2240000	1788	一	13
巴 林	706	59	一	12
卡塔尔	11437	55	一	9
阿拉伯联合酋长国	83600	190	一	7
阿 曼	312000	216	二	7
也 门	531869	1470	二	17
伊拉克	438217	2045	二	18
叙利亚	185180	1419	二	14
黎巴嫩	10452	350	二	5
约 旦	96390	420	二	8
巴勒斯坦		575		
以色列		546	二	6
塞浦路斯	9251	74	一	6
土耳其	780576	6164	三	80
欧 洲：				
冰 岛	103106	27	二	48
法罗群岛	1399	4.7	二	7
丹 麦	43094	523	二	16

（续　表）

国家或地区	面　积（平方公里）	人　口（万）	层　级	一级政区数目（个）
挪　威	386958	436	二	19
瑞　典	449964	883	二	24
芬　兰	338145	511	二	12
爱沙尼亚	45200	153	二	21
拉脱维亚	64600	252	二	33
立陶宛	65200	372	二	55
俄罗斯	17080000	14760	三	89
白俄罗斯	207600	1031	三	6
乌克兰	603700	5164	三	25
摩尔多瓦	33700	443	二	50
波　兰	312683	3859	二	49
捷　克	78864	1033	三	8
斯洛伐克	49000	537	三	4
匈牙利	93031	1024	二	20
德　国	357000	8164	三	16
奥地利	83858	805	二	9
列支敦士登	160	3	一	11
瑞　士	41284	704	二	26
荷　兰	41526	1545	二	12
比利时	30528	1011	二	10
卢森堡	2586	41	二	3
英　国	242000	5880	三	92
爱尔兰	70282	358	二	32
法　国	551602	5814	三	22
摩纳哥	1.95	3	一	4
安道尔	468	6.8	一	7
西班牙	504750	3919	二	50
葡萄牙	92072	992	二	20
意大利	301277	5719	三	20
梵蒂冈	0.44	0.1	无	
圣马力诺	61	2.5	一	9

（续　表）

国家或地区	面　积（平方公里）	人　口（万）	层　级	一级政区数目（个）
马耳他	316	37	一	58
南斯拉夫	102173	1054		4
斯洛文尼亚	20256	1200		147
克罗地亚	56538	450		21
波斯尼亚和黑塞哥维那	51129	448		100
马其顿	25713	216		30
罗马尼亚	237500	2268	三	41
保加利亚	110993	840	二	9
阿尔巴尼亚	28748	330	二	26
希　腊	131957	1046	三	13
非　洲：				
埃　及	1002000	6300	二	26
利比亚	1759540	540	二	13
突尼斯	164150	890	二	23
阿尔及利亚	2381741	2855	二	48
摩洛哥	459000	2711	二	44
西撒哈拉	266000	28	无	
毛里塔尼亚	1030000	230	三	13
塞内加尔	196192	770	四	10
冈比亚	10380	112	三	7
马　里	1241238	1080	四	9
布基那法索	247200	1020	三	30
佛得角	4033	39.5	二	14
几内亚比绍	36125	107	三	3
几内亚	245857	670	三	31
塞拉利昂	72326	451	三	4
利比里亚	111370	276	二	13
科特迪瓦	322463	1423	二	50
加　纳	239460	1745	二	10
多　哥	56600	414	二	34

（续 表）

国家或地区	面　积 （平方公里）	人　口 （万）	层　级	一级政区数目 （个）
贝　宁	112622	556	二	6
尼日尔	1267627	915	二	8
尼日利亚	923768	11170	三	31
喀麦隆	475422	1330	三	10
赤道几内亚	28051	40	二	7
乍　得	1284000	636	三	14
中　非	622984	352	三	17
苏　丹	2505813	2810	三	9
埃塞俄比亚	1103600	5668	三	29
厄立特里亚	125000	353	一	10
吉布提	23200	58	一	5
索马里	637657	925	二	18
肯尼亚	582646	3052	三	8
乌干达	241038	2129	二	4
坦桑尼亚	945087	3034	四	25
卢旺达	26338	795	二	10
布隆迪	27834	598	二	15
刚果民主共和国	2344885	4390	三	11
刚果共和国	342000	259	三	15
加　蓬	267667	132	二	9
圣多美和普林西比	996	12.7	一	7
安哥拉	1246700	1107	三	18
赞比亚	752614	937	二	9
马拉维	118484	980	二	3
莫桑比克	799380	1742	三	11
科摩罗	2235	60	二	3
马达加斯加	627000	1476	三	6
塞舌尔	455	7.5	无	
毛里求斯	2040	112	二	9
留尼汪岛	2510	65	二	4
津巴布韦	390759	1153	二	10

（续　表）

国家或地区	面　积（平方公里）	人　口（万）	层　级	一级政区数目（个）
博茨瓦纳	581730	146	一	20
纳米比亚	824269	160	一	13
南　非	1221037	4124	二	9
斯威士兰	17363	90.8	一	4
莱索托	30344	205	二	10
圣赫勒拿岛和阿森松岛等	412	0.6	无	
大洋洲：				
澳大利亚	7682300	1805	二	8
新西兰	270534	364	一	22
巴布亚新几内亚	461693	430	二	21
所罗门群岛	29785	37.8	一	8
瓦努阿图	12190	17	二	4
新喀里多尼亚	19103	19	一	4
斐　济	18333	79	二	4
基里巴斯	811	8	一	21
瑙　鲁	24	1	一	14
密克罗尼西亚联邦	701	11	一	4
马绍尔群岛	180	5.6	无	24
帕　劳	458	2	一	17
北马里亚纳群岛	457	5	无	
关　岛	549	15	一	19
图瓦卢	26	1	一	9
瓦利斯群岛和富图纳	274	1.4	一	3
萨摩亚	2947	16.9	一	21
东萨摩亚	197	5.3	一	5
纽　埃	258	0.3	一	14
托克劳	12	0.2	一	3
库克群岛	240	1.9	无	
汤　加	697	9.8	二	5
法属波利尼西亚	4000	21.2	二	5
皮特凯斯群岛	5.2	0.01	无	

（续　表）

国家或地区	面　积（平方公里）	人　口（万）	层　级	一级政区数目（个）
北美洲：				
格陵兰	2415100	5.8	二	3
加拿大	9970610	2970	二	12
圣皮埃尔和密克隆	242	0.6	一	2
美　国	9372614	26300	二、三	51
百慕大	53	6.3	一	11
墨西哥	1967183	9480	二	32
危地马拉	108889	1062	二	22
伯里兹	22963	21.7	一	6
萨尔瓦多	21393	577	二	14
洪都拉斯	112492	595	二	18
尼加拉瓜	121428	454	二	17
哥斯达黎加	51100	360	二	7
巴拿马	77082	263	二	10
巴哈马	13939	28	一	19
特克斯和凯克斯群岛	430	1.4	一	3
古　巴	110860	1104	二	15
开曼群岛	259	3	无	
牙买加	10991	253	一	14
海　地	27750	718	二	9
多米尼加共和国	48464	792	二	30
波多黎各	8959	367	二	7
美属维尔京群岛	354	10.5	一	2
英属维尔京群岛	153	2	无	
圣基茨和尼维斯联邦	267	2	一	14
安圭拉	96	1	无	
安提瓜和巴布达	422	7	一	8
蒙特塞拉特	102	1	一	3
瓜德罗普	1780	43	一	3
多米尼克	751	7.4	一	10
马提尼克	1100	38	一	3

（续　表）

国家或地区	面　积（平方公里）	人　口（万）	层　级	一级政区数目（个）
圣卢西亚	616	14.5	一	10
圣文森特和格林纳丁斯	389	11.1	一	13
巴巴多斯	431	26.4	一	11
格林纳达	344	10	一	9
特立尼达和多巴哥	5128	131	一	12
荷属安的列斯	800	20.5	一	5
阿鲁巴	193	6.8	无	
南美洲：				
哥伦比亚	1141748	3510	二	33
委内瑞拉	916700	2164	二	24
圭亚那	214969	83.5	二	10
苏里南	163265	44	一	10
法属圭亚那	91000	14.7	二	2
厄瓜多尔	270670	1150	二	21
秘　鲁	1285216	2356	三	25
巴　西	8547403	16050	二	27
玻利维亚	1098581	741	二	9
智　利	756626	1421	三	13
阿根廷	2776889	3477	三	24
巴拉圭	406752	483	二	18
乌拉圭	176215	319	二	19

主要参考文献

中文资料：

1. 周定国、纪京慧:《世界行政区划图册》,中国地图出版社,1999年第2版。
2. 刘君德主编:《中国行政区划的理论与实践》,华东师范大学出版社,1996年。
3. 刘君德、靳润成、周克瑜:《中国政区地理》,科学出版社,1999年。
4. 陈嘉陵主编:《各国地方政府比较研究》,武汉出版社,1991年。
5. 许崇德主编:《各国地方制度》,中国检察出版社,1993年。
6. 舒　庆:《中国行政区经济与行政区划研究》,中国环境科学出版社,1995年。
7. 刘君德、汪宇明:《制度与创新——中国城市制度的发展与改革新论》,东南大学出版社,2001年第2版。
8. 张文奎等:《政治地理学》,江苏教育出版社,1991年。
9. 厉以宁:《国民经济管理学》,河北人民出版社,1988年。
10. 朱光华等:《政府经济职能和体制改革》,天津人民出版社,1995年。
11. 吴斯本等:《改革政府》,上海译文出版社,1996年。
12. 谢文蕙、邓卫:《城市经济学》,清华大学出版社,1997年。
13. 李道揆:《美国政府和美国政治》,中国社会科学出版社,1990年。
14. 沈立人:《地方政府的经济职能和经济行为》,上海远东出版社,1998年。
15. 黄泰岩:《美国市场和政府的组合与运作》,经济科学出版社,1997年。
16. 陈宝森:《美国经济与政府政策》,世界知识出版社,1988年。
17. 周一星:《城市地理学》,商务印书馆,1995年。
18. 《中共中央关于经济体制改革的决定》,人民出版社,1984年。
19. 陈　才:《区域经济地理学基本理论问题研究》,东北师范大学出

版社,1987 年。
20. 鲁初光:《匈牙利经济改革简介》,江苏人民出版社,1984 年。
21. 储传亨、王长升:《城市科学概论》,中共中央党校出版社,1987 年。
22. [美]理查德·D·宾厄姆等:《美国地方政府管理实践中的公共行政》,北京大学出版社,1997 年。
23. 周介铭主编:《中国政治地理》,四川科学出版社,1989 年。
24. 柯明中、吴天赐:《社会主义市场经济体制初探》,清华大学出版社,1995 年。
25. 刘继生等:《区位论》,江苏教育出版社,1994 年。
26. 于洪俊、宁越敏:《城市地理概论》,安徽科学技术出版社,1983 年。
27. 周起业:《西方生产力布局学原理》,中国人民大学出版社,1987 年。
28. 黄文思等:《过渡型市场经济概论》,华东理工大学出版社,1996 年。
29. 裘元伦、顾俊礼:《德国与世界》,经济日报出版社,1996 年。
30. 《德国概况》,莎西埃德出版社,1996 年。
31. 吕耀坤:《德国政治制度》,时事出版社,1997 年。
32. 《德意志联邦共和国经济、政治与社会问题探索论文集》,中国德意志联邦共和国研究会,1985 年。
33. 王殊、裘元伦等:《联邦德国经济政治纵横》,中国德意志联邦共和国研究会,1989 年。
34. 刍陈涛:《世界主要国家和地区的企业制度》,经济管理出版社,1995 年。
35. 冯中林:《德国指南》,时事出版社,1996 年。
36. 周振华主编:《市场经济模式选择》,上海社会科学院出版社,1995 年。
37. 施学光:《国土整治与区域经济》,南京大学出版社,1990 年。
38. 张蕴岭、顾俊礼主编:《西欧的区域研究》,中国展望出版社,1988 年。

39. 涅克拉李夫著,许维新等译:《区域经济学》,东方出版社,1987年。
40. [美]房龙著,赵绍棣、黄世祥译:《房龙地理》,国际文化出版社,1997年。
41. 夏永祥、党国印:《英国市场经济体制》,兰州大学出版社,1995年。
42. 张仁德、张蕤主编:《东欧独联体国家向市场经济过渡》,兰州大学出版社,1994年。
43. 盛叙功:《西洋地理学》,西南师范大学出版社,1992年。
44. 郑壮猷:《模块的组合》,中国人民大学出版社,1991年。
45. 《流域开发与管理》,贵州人民出版社,1989年。
46. [英]K·J·巴顿:《城市经济学》,商务印书馆,1984年。
47. 王逸舟:《匈牙利道路》,人民出版社,1987年。
48. 戎殿新、罗红波、郭世琮:《意大利经济政治概论》,经济日报出版社,1988年。
49. [苏]H·Π·瓦西克克夫、K·T·霍洛德科夫斯基主编:《意大利》,中国社会科学出版社,1983年。
50. 沈仲莱等:《澳大利亚经济》,华东师范大学出版社,1991年。
51. 王国梁编:《世界政治地理》,海洋出版社,1993年。
52. 蔡来兴主编:《国际经济中心城市的崛起》,上海人民出版社,1995年。
53. 谷源洋等:《世界经济自由区大关》,世界知识出版社,1993年。
54. 汤建中、杜德斌:《加拿大留学旅游指南》,上海科学技术出版社,1990年。
55. 邹东波主编:《日本市场经济体制》,兰州大学出版社,1995年。
56. 刘靖北等:《独联体各国概览》,华东师范大学出版社,1993年。
57. 陈治刚等:《英美概况》,上海外语出版社,1994年。
58. 杨幼炯著:《各国政府与政治》,台湾中华书局,1983年。
59. 郝乐威著:《美国州政府与地方政府》,台北国立编辑馆,1976年。
60. 查尔斯·沃尔夫:《市场或政府》,中国发展出版社,1994年。
61. 刘洪浪:《日本概况》,科学普及出版社,1989年。

62. [匈]马尔通·佩奇艾著:《匈牙利地理》,辽宁人民出版社,1975年。
63. [蒙]Б·贡嘎达希:《蒙古经济地理》,辽宁人民出版社,1977年。
64.《简明日本百科全书》,中国社会科学出版社,1994年。
65. [美]尼尔·汉·彼尔斯等著:《美国志》,中国社会科学出版社,1972年。
66. [法]菲利普·潘什梅尔:《法国》,上海译文出版社,1980年。
67. 曾序甬编著:《加拿大》,上海辞书出版社,1987年。
68.《世界通览》,吉林人民出版社,1995年。
69. 田文进主编:《各国概况》,世界知识出版社,1989年。
70. 王守海主编:《苏联东欧国家经济体制比较》,中国社会科学出版社,1984年。
71. [苏]萨乌什金著,毛汉英等译:《经济地理学》,商务印书馆,1987年。
72. [苏]卡列斯尼克等:《苏联地理》,吉林人民出版社,1978年。
73. [苏]巴朗斯基著,何宁译:《苏联经济地理》,财政经济出版社,1956年。
74. [苏]萨乌什金等著,杨郁华等译:《苏联经济区划理论和方法》,科学出版社,1963年。
75. 王乃昂:《国外行政区划特点》,载《世界地理》,1993年4月。
76. 吴建新:《几个国家和地区城市政府行政管理体制比较》,载《中国行政管理》,1989年9月。
77. 刘君德:《21世纪中国直辖市政区的战略思考》,载《中国方域》,1999年1月。
78. 刘君德:《中国城市发展与城市型行政区划改革新思路》,载《中国方域》,1995年5月。
79. 刘君德:《日本行政区划改革及其经验借鉴》,载《中国方域》,1998年2月。
80. 周克瑜:《中国行政区与经济区的关系及其整合研究》,华东师范大学1998博士论文。
81. 程玉申:《中国城市行政区—社区模式研究》,华东师范大学1998

博士论文。
82. 龚　山:《伦敦都市政府发展历程及其评述》,载《中国方域》,1995年5月。
83. 方　晓:《法国里尔大都市区的行政管理》,载《中国方域》,1997年1月。
84. 冯春萍:《德国联邦州和地方的关系》,载《中国方域》,1999年1月。
85. 冯春萍:《战后意大利地方政权的改革及其作用》,载《中国方域》,1996年4月。
86. 林　涛:《美国城市化过程中的行政区划问题》,载《中国方域》,1997年3月。
87. 林　涛:《美国地方行政区划若干问题探讨》,载《经济地理》,1998年2月。
88. 林　涛:《美国大都市区行政组织与管理问题》,载《城市问题》,1999年1月。
89. 杜德斌:《加拿大城市建制的若干问题》,载《中国方域》,1993年5月。
90. 蔡放波:《美国行政管理的一个典范——田纳西河流域管理局》,载《中国行政管理》,1993年4月。
91. 汤建中:《美国的城市规划和管理》,载《区域经济和城市发展研究》,1993年。
92. 汤建中:《美国城市行政区划的若干基本问题》,载《区域经济和城市发展研究》,1993年。
93. 曾　刚:《法国巴黎区的规划与整治及其对上海建设的启示》,载《世界地理研究》,1997年2月。
94. 黄威义:《试析国际大城市巴黎郊区的发展》,载《世界地理研究》,1998年1月。
95. 杨建军:《联邦德国城市体系发展特点及其若干问题探讨》,载《经济地理》,1997年2月。
96. 李同升:《原苏联地区新的政治地图》,载《人文地理》,1997年3月。

97. 王正泉:《俄罗斯的总统集权体制》,载《今日东欧中亚》,1998 年 1 月。
98. 宋锦海:《俄罗斯的中央—地方关系》,载《欧洲》,1998 年 4 月。
99. 汤焕军:《俄罗斯政体的发展及其前景》,载《今日东欧中亚》,1997 年 2 月。
100. 洪韵珊:《俄罗斯政坛的五度春秋》,载《今日东欧中亚》,1997 年 1 月。
101. 杨景明:《匈牙利的经济改革与经济转轨》,载《今日东欧中亚》,1997 年 2 月。
102. 胡建奇:《匈牙利地方政府改革浅析》,载《今日东欧中亚》,1998 年 3 月。
103. 刘 伉:《俄罗斯联邦政治地理的新变化》,载《地理教学》,1997 年 2 月。
104. 刘 伉:《南非行政区划的重大变动》,载《地理知识》,1997 年 6 月。
105. 陶松龄:《东京迁都之举》,载《城市规划》,1997 年 2 月。
106. 刘君德、彭再德:《美国旧金山大都市区政府的发展》,载《中国方域》,1996 年 2 月。
107. 刘君德、王德忠:《多伦多大都市政府形成发展及其借鉴意义》,载《中国方域》,1995 年 2 月。
108. 徐巨州:《苏联的城市》,载《国外城市规划》,1988 年 2 月。
109. 欧阳南江:《大温哥华规划》,载《国外城市规划》,1997 年 2 月。
110. 曲凌雁:《美国的城市更新与社区开发比较》,载《国外城市规划》,1998 年 3 月。
111. 孙一飞、马润潮:《边缘城市:美国城市发展的新趋势》,载《国外城市规划》,1997 年 4 月。
112. Manfred. Sinz:《关于大都市区的中心—边缘问题》,载《国外城市规划》,1997 年 4 月。
113. 方 可:《西方城市更新的发展历程及其启示》,载《城市规划汇刊》,1998 年 1 月。
114. Derek. Cowling:《伦敦的城市规划和管理最近变化》,载《国外城

市规划》,1997 年 4 月。
115.《德国的联邦州和联邦制结构》,载《国际经贸消息》,1995 年 11 月 13 日
116.《旧金山湾区对上海的启示》,载《文汇报》,1998 年 7 月 31 日。
117.《国外大城市经济社会发展研究》,国家计委国土局,1986 年。
118. 沈立人:《正确处理中央和地方政府的经济关系》,载《经济体制改革》,1996 年 3 月。
119. 吴建藩:《联邦德国的区域整治与区域规划》,中国联邦德国研究会会议论文,1989 年。
120. 汤建中:《美国城市化、狭域的城市行政建制和城市平衡布局的自调节功能》,载《世界地理》,1985 年 8 月。
121. 范耀邦:《巴黎的新城建设》,会议论文。
122. 范耀邦、柯焕章:《巴黎大区总体规划修订的特点和启示》,会议论文。
123. 麦丽臣:《日本地方政府的经济职能》,载《日本研究》,1993 年 4 月。
124. 蔡勇美、黄英华主编:《台湾的都市社会》,(台)巨流图书公司,1999 年。
125. 刘明德:《重构台湾县市政府组织》,(台)翰芦出版社,1998 年。
126. 纪俊臣:《精省和新地方制度》,(台)时英出版社,1999 年。
127. 陈阳德:《台湾乡镇市与区级政府之比较研究》,(台)五南图书出版公司,1999 年。
128. 刘道义:《台湾新地理》,(台)前卫出版社,1999 年。

外文资料:

129. The Statesman's Year-Book, Edited by Brian Hunter, 1994 - 1995.
130. The Europe Year Book, Europe Publications Limited, 1992.
131. Evans. A. W, Urban Ecomomics Basil Black-Well, Ltd, Oxford, U. K, 1985.
132. Balchin. P. N. and Bull. G. H, Regional and Urban Ecomomics. Harper & Row, Ltd, London, 1987.

133. Wood Joseph. S: Geographical Record Suburbanization of central City, Geographical Review. Vol. 28. No. 3. 1988.
134. Mills. E. S. and B. W. Hamilton: Urban Economics, Harper Collins College Publishers, Edition 5th, 1994.
135. U. S. Department of Commerce: Statistical Abstract of the United States, 1993, 1995.
136. Hutton. T. A: Vancouver Cities, 1994(4).
137. Deil S. Wright: Globalization, Governance and Dimension of Decentralization: an Intergovernmental Model for Local (island) Autonomy. 1996.
138. Andrew Coulson: Local Government in Eastern Europe, Edward Elgar publishing, Ltd, 1995.
139. Press Charles & Verburg Kenneth: American Policy studies, New York Wiley, 1981.
140. Rog E. H. Mellor: Nation, State and Territory, Routledge, London and New York, 1989.
141. Bundestrat: Bundestrat Hanbuch, 1994/1995, C. H. Beck Verlagsbunchhandlung Muenchen.
142. Stade. Karlsruhe, Mitteilugen, des, burgermein Steramts Nr. 8. 1995.
143. 16 Kaender, ein Staat-Zum foerderativen Aufbau der Bundesrepublik deutschland, 1998.
144. Ferand Braudel: L'identite de la France, Espace et Historie Flammarian, 1990.
145. La region Paris, Institut D'Amennagement et d'Urbannisme de la Region D'lle-de-France, 1992.
146. Шигер А. Г: Административно-территориальноед геление зарубежное стран, 1957.
147. Анучин В. А: Географический фактор вразвитии общства М. Мысль, 1982.
148. Т. Б. Губанова: Экономическая и социальная география, М.

Просвещение, 1987.
149. В. Н. Белоусов: Комплексная районная планировка, М. Стройиздат, 1980.
150. Глушаков П. И: Вопросы экономической и по литической географии, М. ИМО, 1980.
151. Пашуто В. Т: Древнейшие государства на территории СССР, М. Наук, 1976.
152. Пак М. Н: Очерки раннейи Цстории Кореи М. Наука, 1979.
153. [日]佐佐木信夫:《日本的行政结构》,日本图书印刷株式会社,1996 年。
154. [日]牛坞正:《现代地方自治》,有斐阁,1994 年。
155. [日]《高等地图册最新版》(1996 - 1997 年),二宫书店。
156. [日]通产省:《日本经济的构造改革》,东洋经济新报社,1997 年。
157. [日]板仓腾高等:《日本经济地理读本》,1994 年。
158. [日]日笠端等:《新首都,多极分散论》,有斐阁,1995 年。
159. [日]久世公尧:《地方自治制度》,学阳书房,1996 年。
160. [韩]崔昌浩:《地方自治制度论》,三英社,1992 年。
161. [韩]李相沃:《韩国政治文化》,载《韩国研究论丛》,1996 年。